



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobkyně: MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s.**, se sídlem Dýšina 408, *zastoupené Mgr. Alenou Chaloupkovou, advokátkou, se sídlem K Merfánům 47, Plzeň*, proti **žalované: Státní veterinární správa Ústřední veterinární správa**, se sídlem Praha 2, Slezská 7/100, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2015 č. j. SVS/2015/029700-G,

t a k t o:

I. Žaloba se z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2015 č. j. SVS/2015/029700-G, kterým bylo kodvolání žalobkyně změněno rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj ze dne 6. 2. 2015 č. j. SVS/2015/012895-P (dále jen prvoinstanční rozhodnutí), jímž byla žalobkyni za správní delikt dle § 72 odst. 1 písm. j) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a správní delikty dle § 17a odst. 1 písm. e, f), § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „potravinový zákon“), uložena pokuta 110.000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1.000 Kč; změna rozhodnutí spočívala ve snížení uložené pokuty na 80.000,- Kč, ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

II. Důvody žaloby

Žalobkyně shledává nezákonnost napadeného rozhodnutí ve skutečnosti, že oba správní orgány nesprávně zjistili skutkový stav a následně nesprávně aplikovaly právní normy. Žalobkyně napadla rozhodnutí Krajské veterinární správy odvoláním, v němž uváděla tyto skutečnosti. Předně uváděla, že postup správního orgánu prvního stupně byl překvapivý a nesprávný, když aniž by vyčkal podání námitek, vydal již příkaz, kterým shledal postup žalobkyně za rozpor s právními předpisy a uložil sankci. Odepřel tak žalobkyni právo v zákonem stanovené lhůtě uvedené v poučení textu protokolu vyjádřit se k vytýkaným skutečnostem. Takový postup je nejen nesprávný, ale i odporující základním principům správního řízení. Každý účastník správního řízení má právo vyjádřit se k protokolu a podat námitky. Proto také zákon stanoví za tímto účelem procesní lhůtu. Před uplynutím této lhůty není možné vydávat rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí cituje zákonná ustanovení zákona o kontrole (kontrolního řádu) a dochází k závěru, že byly splněny zákonné předpoklady pro vydání příkazu s tím, že opravné prostředky proti příkazu a opravné prostředky proti protokolu jsou oddělitelné a musí být posuzovány samostatně. Žalobce s tímto nepolemizuje, pouze upozornil, že zvolený postup je velmi mírně řečeno nestandardní a není zřejmé, z jakého důvodu právě při postupu dle citovaného nařízení vlády je správním orgánem natolik pospícháno, že nepostupuje standardním způsobem navazujících procesních kroků a nerozhodl nejdříve o námitkách proti protokolu a následně až o vině za správní delikt a uložení sankce.

Dále pak žalobkyně opět již v odporu uváděla, že považuje za potřebné se vyjádřit k nařízení vlády č. 125/2011 Sb. v platném znění. Toto nařízení vlády bylo s účinností od 2. 10. 2014 změněno v části stanovené lhůty pro oznamování informací veterinární správě a dále pak bylo doplněno o informační povinnost týkající se ceny. Ze strany Ministerstva zemědělství byl tento krok odůvodňován v médiích tím, že se jedná o nařízení dočasné přijaté v reakci na ruské sankce (viz např. vyjádření Ministra zemědělství Jurečky pro ČT) s tím, ať si obchodníci snaží uspokojit své požadavky z domácí produkce. K této argumentaci se správní orgán prvního stupně vůbec nevyjádřil. Odvolací orgán uvedl, že nebylo přesněji specifikováno, z jakého dne bylo vyjádření ministra zemědělství). Žalobkyně se domnívá, že správní orgán, byť je vázán zákonem nemůže jen slepě aplikovat právní normy, ale u podzákonných předpisu musí také uvažovat o jejich souladu s nadřazenými předpisy a nikoliv alibisticky odkazovat na to, že zákonnost smí posuzovat jen soudy. Splnění podmínek vyžadovaných nařízením je v současné situaci existujícího obchodu nereálné, stanovující nepřiměřené překážky trhu zboží a v konečném důsledku jde proti zájmům spotřebitele. Dále lze říci, že citované nařízení vlády je v rozporu s ústavními principy, Listinou základních práv a svobod, principy, na nichž je postaveno fungování Evropské unie a zejména pak je v příkrém rozporu se základní zásadou, a to zásadou volného trhu a volného pohybu zboží. Nařízení vlády odkazuje ve svém textu v poznámce č. 1 na přímo použitelný předpis EU, a to Nařízení EP a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. 4. 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisu týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat

a dobrých životních podmínkách zvířat. Žalobkyně dále v žalobě citovala relevantní ustanovení předmětného nařízení. Z žalobkyní citovaných ustanovení je přitom zřejmé, že kontroly musí být prováděny nediskriminačním způsobem, a stejnou měrou zaměřeny na domácí produkci, vývoz i dovoz. Z vyjádření MZ a již i ze samotného nařízení vlády je patrné, že zpřísnění podmínek kontrol je jednoznačně motivováno ochranou domácí produkce proti dovozu potravin. Z citovaných ustanovení předpisu EU je dále jednoznačně patrný účel daného předpisu, tím je předcházení rizikům a zaručení poctivého jednání a ochrana spotřebitele. Z vyjádření MZ a již i ze samotného nařízení vlády je však patrné, že zpřísnění podmínek kontrol je jednoznačně motivováno ochranou domácí produkce proti dovozu potravin, tedy ani jeden z citovaných účelů. Naopak lze dovodit, že ochrana spotřebitele je zde až na posledním místě, když postup správních orgánů bude naopak produkty zdražovat. Z informací veřejných medií, které se věnovaly předmětnému tématu v poslední době intenzivně, je zřejmé, že z domácí produkce nelze uspokojit potřeby spotřebitelů v dané oblasti, domácí produkce masa, ryb či jiných živočišných produktů uspokojí jen zlomek potřeb spotřebitelů. Je tedy motivací vlády dovozce živočišných produktů znevýhodnil proti domácím producentům. Z vyjádření odpovědných osob je to více než zřejmé. Žalobkyně dále odkázala na relevantní ustanovení Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva a na článek 2 Smlouva o založení Evropských společenství. Z norem evropského práva, na které odkázala žalobkyně, je patrné, že základním principem v rámci Evropské unie je volný pohyb zboží, nekladení žádných překážek obchodu, nediskriminace a zajištění konkurenceschopnosti. Nařízení vlády, které je podkladem shora uvedeného rozhodnutím zcela jednoznačně v rozporu s těmito principy. Kontrola má probíhat tak, aby nediskriminovala a vedla k ochraně spotřebitele. Pokud pak je motivací zpřísnění povinností obchodníků reakce na ruské sankce, pak je zcela jednoznačně tento postup v rozporu s principy volného trhu EU, neboť obchodníkům v rámci volného trhu klade nepřiměřené překážky. Obchod s potravinami musí být flexibilní, reagovat na nabídku a poptávku na trhu, na možnosti prodejců a také zájem spotřebitelů. V praxi funguje obchod tak, že byť je objednáno určité množství zboží, velmi výjimečně bude zahraničním dodavatelem v takovém přesném rozsahu dodáno. V horizontu 48 hodin není možné množství zafixovat. V konečném důsledku striktní vyžadování plnění povinností vyplývajících z nařízení budou znamenat, že obchodníci budou muset zboží zdražit, neboť v praxi obchodu na úrovni EU není možné takové podmínky splnit. Namísto ochrany spotřebitele bude mít tedy dodržování nařízení zcela opačný efekt. Dále žalobkyně považovala za nutné uvést, že takováto omezení se na území EU objevují jen v případě České republiky a je ojedinělé. Taková podpora domácí produkce, která navíc v některých komoditách není nejen dostatečná, ale v podstatě žádná (např. prodej mořských ryb a produktů z nich) a nemůže být jiným způsobem, než dovozem zajištěna je dle názoru žalobce nepřijatelná. Správní orgán prvního stupně se sice v rozhodnutí dlouze zabývá svým oprávněním kontrolovat, nicméně se vůbec nezabývá myšlenkou souladu předmětného nařízení s Evropským právem. V odůvodnění rozhodnutí se se všemi těmito argumenty vypořádává velmi jednoduše tak, že takový soulad může řešit jen soud a nikoliv správní orgán. Tento závěr dle názoru žalobkyně není správný. Odvolací orgán v odůvodnění pak uvádí, že informační povinnost je motivována nediskriminačním ověřováním toho, zda potraviny vyrobené mimo území ČR splňují stejné požadavky zdravotní nezávadnosti jako ty, které jsou vyrobené v ČR, a je potřeba, aby se veterinární správa o takových výrobcích dozvěděla včas. Je s podivem, že před obdobím uložení ruských sankcí, tedy před říjnem 2014

to veterinární správě nevadilo. Stejně tak je s podivem, že od 1. 7. 2015 se chystá změna nařízení vlády a opět bude lhůta pro hlášení zkrácena. Jak je tedy patrné, tak veterinární správa potřebuje a potřebovala delší lhůtu jen v období od října 2014 do června 2015. Je otázkou, zda tento postup nebyl spíše snahou nepřiměřeně podporovat domácí produkci.

Žalobkyně rovněž uvedla, že řízení bylo zahájeno s žalobcem, ačkoliv plnění povinnosti nahlášení konkrétního zboží je dle názoru žalobkyně uloženo kupujícímu daného zboží - příjemce živočišných produktů musí být již ze samotné logiky věci ten, kdo zboží objednáva a kupuje. Pouze tento subjekt je schopen oznamovací povinnost plnit. Skladovatel nemá možnost jakkoliv zasahovat do plnění této povinnosti, není tak možné za neplnění povinnosti skladovateli ukládat pokuty či jakékoliv sankce. I s tímto argumentem se vypořádal správní orgán velmi jednoduše tak, že jej v podstatě praktická stránka řešení nezajímá. Žalobkyně však má z poslední doby např. tu zkušenost, že pokud by odmítla přijmout zboží v rozporu s ustanovením nařízení, s ohledem na poruchu mrazícího vozu by došlo ke zničení zboží jen proto, že vozidlo přijelo o několik hodin dříve, než mělo, neboť cesta proběhla bez překážek a problémů. Za takovéto situace by bylo zcela absurdní, aby nebylo možné zboží přijmout, byť to technicky bylo možné jen proto, že by byrokraticky bylo trváno na důsledném plnění povinností dle nařízení vlády. V tržním hospodářství by se jednalo o postup, kterým by se žalobkyně vystavovala riziku ztráty zákazníků - ukladatelů, riziku odpovědnosti za škodu na zboží. Takový postup se skutečně jeví neúčelný, byrokratický a zbytečný, který navíc zákazníkovi, k jehož ochraně má směřovat nepřinese nic prospěšného. Odvolací orgán uvádí, že je potřeba přijmout taková organizační opatření, aby požadavky legislativy byly řádně plněny. Bohužel se správní orgán nezamýšlí nad tím, zda je to z hlediska organizačního možné. Je jednoznačné, že správní delikt ní právo je postaveno na principu objektivní odpovědnosti, to žalobce nijak nezpochybňuje, na druhé straně však správní orgány nemohou být zcela slepé k rozporům se základními zásadami.

Žalobkyně se domnívá, že odvolací orgán v odůvodnění námitky žalobkyně nerozptýlil. S ohledem na argument odvolacího orgánu a stejně tak i správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni, že musí vycházet z platné legislativy, žalobkyně navrhl, aby správní soud předložil k posouzení ústavnímu soudu, zda nařízení vlády č. 125/2011 Sb. není v rozporu s ústavními normami regulujícími základní lidská práva a normami evropského práva.

Pokud se týká bodů 2,3,4 rozhodnutí, pak žalobkyně nenamítala nesprávné zjištění skutkového stavu, uvedla však, že etikety obdržela od objednatele společnosti FROSTMAN s.r.o. společně se zbožím, které mělo být přebaleno. Domnívá se, že důsledky nesprávně uvedených údajů by měla nést tato společnost. Dále se žalobkyně domnívá, že některé výtky jsou nepřiměřeně přísné, např. ta vztahující se k minimální trvanlivosti.

Žalobkyně konečně navrhl žalobkyně ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. moderaci uložené sankce, neboť pokuta je dle názoru žalobkyně uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

III. Vyjádření žalované

Žalovaná trvala na svých závěrech, které jsou vysloveny a náležitě odůvodněny v napadeném rozhodnutí. Jelikož je podaná žaloba téměř zcela totožná s odvoláním, odkazuje žalovaná v plném rozsahu na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se s těmito námitkami vypořádala. Podanou žalobu nepovažuje za důvodnou. K „otázce“, zda postup veterinární správy nebyl snahou nepřiměřeně podporovat domácí produkci, když se od 1. 7. 2015 chystá změna nařízení vlády a delší lhůta tak platila jen od října 2014 do června 2015, žalovaná opakuje, že Státní veterinární správa není tvůrcem dané legislativy, ale pouze správním orgánem, který je povinen kontrolovat její plnění. V době spáchání správního deliktu bylo nutno postupovat dle nařízení vlády č. 125/2011 Sb., ve znění nařízení č. 212/2014 Sb., neboť se jednalo o řádně publikovaný právní předpis ve Sbírce zákonů, který je každý povinen dodržovat.

Pokud žalobkyně k bodům 2,3,4 rozhodnutí správního orgánu 1. stupně namítá, že důsledky nesprávně uvedených údajů měl nést objednatel, společnost Frostman s.r.o., je třeba zdůraznit, že správně-právní odpovědnost je budována na principu objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za protiprávní stav (za výsledek) a z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není tedy vůbec rozhodné, zda bylo protiprávní jednání žalobkyně vyvoláno pochybením na straně třetích subjektů, neboť k zavinění se nepřihlíží. Žalovaná uvádí, že je odpovědností provozovatele potravinářského podniku aplikovat takové pracovní postupy včetně řádných kontrolních mechanismů, které zajistí, že značení produktů, se kterými zachází (skladuje ve své provozovně), plně odpovídá platné legislativě. V případě, že bude porušení povinností vyvoláno protiprávním jednáním druhé smluvní strany, je na účastnících závazkového vztahu jak tuto skutečnost smluvně ošetřit (např. použitím institutu náhrady škody či odpovědnosti za vady). Protiprávní jednání žalobkyně je zcela samostatným odpovědnostním vztahem tohoto subjektu jako provozovatele potravinářského podniku, který zachází s živočišnými produkty. Je třeba zdůraznit, že každý provozovatel potravinářského podniku si nese plnou odpovědnost za svou „fázi potravinového řetězce“ tzn., že odvolatel má odpovědnost za příjem živočišných produktů do svého zařízení, jejich uložení zde, a to až do doby jejich výdeje (další uvádění do oběhu) a jeho počínání je zcela nezávislé na fázích předchozích.

Žalovaná trvala na závěru, že napadená rozhodnutí byla vydána v souladu s platnými právními předpisy a žalobkyně nebyla rozhodnutím Ústřední veterinární správy ani Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj zkrácena na svých právech. Správní orgány obou stupňů postupovaly zcela v souladu se základními zásadami správního řízení, jakož i skutkový stav byl zjištěn přesně a nepochybně. Žaloba tedy není důvodná a vzhledem k tomu žalovaná navrhl, aby byla zamítnuta.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s. ř. s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadený

výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobkyně i žalovaná s tím vyslovily souhlas.

Žaloba není důvodná.

Skutkový základ věci

Dne 23. 10. 2014 v době od 15:00 do 16:00 hodin provedl prvostupňový správní orgán v provozovně žalobkyně úřední veterinární kontrolu, jíž zjistil pochybení žalobkyně uvedené ve výroku prvostupňového rozhodnutí.

Prvostupňový správní orgán vydal dne 12. 11. 2014 příkaz č. j. SVS/2014/089182-P doručený žalobkyni dne 13. 11. 2014, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 110 000 Kč a dále uložena náhrada nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti tomuto příkazu podala žalobkyně dne 14. 11. 2014 prostřednictvím právního zástupce včasný odpor. Současně s odporem byly podány včasné námitky do protokolu o kontrole č. SVS/2014/082220-P.

Rozhodnutím prvostupňového správního orgánu ze dne 6. 2. 2015, č. j. SVS/2015/012895-P byla žalobkyni uložena podle ustanovení § 17a odst. 2 písm. d) potravinového zákona úhrnná pokuta ve výši 110.000 Kč za správní delikty podle § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona, a správní delikty podle § 17a odst. 1 písm. e, f), § 17 odst. 2 písm. b) potravinového zákona. Žalobkyni rovněž byla podle ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu uložena povinnost nahradit náklady řízení v částce 1.000,- Kč.

Žalovaná napadeným rozhodnutím změnila k odvolání žalobkyně rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ohledně výše úhrnné pokuty, kterou snížila na 80.000 Kč a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

Právní hodnocení

I.

Žalobkyně v žalobě obsáhlou argumentací zpochybňovala ústavnost a zákonnost nařízení č. 125/2011 Sb., o stanovení informačních povinností příjemcům živočišných produktů v místě určení (dále jen „nařízení“), stejně jako soulad daného nařízení s právem Evropské unie. Ve stručnosti žalobkyně shledává vady nařízení předně v tom, že skutečným cílem právní úpravy v něm obsažené byla pouze ochrana domácí produkce proti dovozu potravin, což účel rozporný se zásadou volného trhu a obchodu stanovenou evropským právem. Diskriminační povahu nařízení, upřednostňující domácí producenty potravin, spatřovala žalobkyně i v tom, že k prodloužení lhůty ke splnění informační povinnosti příjemci živočišných produktů z 24 hodin na 48 hodin před příchodem živočišných produktů na místo určení a uložení dalších povinností příjemcům živočišných produktů došlo jen

v časově omezeném období, které se krylo s uvalením tzv. ruských sankcí na potraviny. Žalobkyně rovněž poukazovala na faktickou nemožnost plnit nařízením jí uložené povinnosti.

K tomu, aby soud byl schopen posoudit oprávněnost tvrzení žalobkyně týkajících se dočasného zvláštního režimu informační povinnosti příjemců živočišných produktů, provedl rozbor vývoje právní úpravy informační povinnosti v období časově předcházejícímu i navazujícímu na období, v němž byla provedena kontrola provozovny žalobkyně, resp., v němž došlo k vydání správních rozhodnutí. Zákonný poklad pro stanovení informační povinnosti představuje § 30 odst. 3 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., veterinární zákon (dále jen „veterinární zákon“), který stanoví, že *příjemci zvířat a živočišných produktů v místě určení jsou povinni informovat předem krajskou veterinární správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení*. Od 1. 1. 2015 je v oblasti právní úpravy informační povinnosti příjemců potravin relevantní též § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „potravinový zákon“) podle něhož platí, že *provozovatel potravinářského podniku, který v místě určení přijímá potraviny vymezené prováděcím právním předpisem z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, je povinen informovat orgán dozoru příslušný podle § 16 odst. 4 a 5 o jejich příchodu. Prováděcí právní předpis na základě analýzy rizika podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol stanoví druh potraviny, termín, rozsah a způsob informování*. Prováděcím předpisem k citovanému zákonnému ustanovení veterinárního zákona je právě nařízení, které obsahuje podrobnou úpravu povinností příjemců živočišných produktů, když s účinností od 15. 5. 2011 v § 2 stanoví povinnost příjemců oznamovat veterinární správě stanovené informace o produktech nejpozději 24 hodin před příchodem na místo určení. Nařízení bylo s účinností od 2. 10. 2014 novelizováno nařízením č. 212/2014 Sb., jímž byla lhůta pro poskytnutí informací o produktech prodloužena na 48 hodin před příchodem na místo určení, a zároveň rozšířen soubor vyžadovaných informací o předpokládanou prodejní jednotkovou cenu v místě dodání. Daný právní stav trval až do 1. 8. 2015, kdy bylo na základě zákonného zmocnění obsaženého ve výše uvedeném ustanovení potravinového zákona přijato nařízení č. 172/2015 Sb., obsahující úpravu pro živočišné i neživočišné produkty. Pro obě kategorie produktů byla stanovena lhůta 24 hodin pro oznamování informací, mezi oznamované informace nebyla zahrnuta předpokládaná prodejní jednotková cena v místě dodání, čímž došlo ve vztahu k živočišným produktům k zúžení informační povinnosti oproti právnímu stavu za účinnosti nařízení, tedy do 1. 8. 2015 (v této souvislosti soud pro úplnost doplňuje, že ve vztahu k neživočišným produktům bylo od 1. 1. 2015 do 1. 8. 2015 určující nařízení č. 320/2014 Sb., které obsahovalo shodnou úpravu informační povinnosti jako již zmiňované nařízení č. 172/2015 Sb. účinné od 1. 8. 2015).

Ze shora uvedeného přehledu vývoje informační povinnosti příjemců potravin je zřejmé, že v období od 2. 10. 2014 do 1. 8. 2015 došlo k přísnější regulaci příjemců živočišných potravin, což se projevilo jak v prodloužení oznamovací lhůty z 24 na 48 hodin, tak v rozšíření výčtu sdělovaných informací o předpokládanou prodejní jednotkovou cenu, a to ve vztahu k období časově přímo předcházejícímu (do 2. 10. 2014), ale i navazujícímu (od 1. 8. 2015), v nichž byla lhůta stanovena na 24 hodin a nebyla dána povinnost sdělovat o předpokládanou prodejní jednotkovou cenu. Vzhledem ke skutečnosti, že předmětná nařízení

neobsahují důvodové zprávy, soud nebyl s to zjistit motivaci vlády při přijetí zpřísněné úpravy, stejně jako důvody, které vedly jejímu uvedení do původního stavu. Soud rovněž připomíná, že v období od 1. 1. 2015 do 1. 8. 2015 platil rozdílný způsob regulace informační povinnosti pro potraviny živočišného a neživočišného původu, přičemž od 1. 8. 2015 došlo k jejímu sjednocení. Ani pro tento postup vlády nevyplývá z citovaných právních předpisů žádné vysvětlení.

Soud zkoumal, zda popsané okolnosti mohou přisvědčovat důvodnosti argumentace žalobkyně o účelovosti právní úpravy nařízení, přičemž dospěl k závěru, že dočasné zpřísnění povinností příjemců živočišných potravin není samo o sobě schopno založit nezákonnost či dokonce protiústavnost nařízení. Zdrojem, z něhož vychází zákonné zmocnění pro vydání vyhlášky (obsažené ve veterinárním a potravinovém zákoně), je zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29 dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (dále jen „nařízení o kontrolách“), jehož článek 3 odst. 6 stanoví, že *„příslušný orgán členského státu určení může nediskriminačními kontrolami kontrolovat soulad krmiv a potravin s právními předpisy týkajícími se krmiv a potravin. V rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol mohou členské státy požádat provozovatele, kterým bylo zasláno zboží z jiného členského státu, aby příchod tohoto zboží oznámili“*. Z nařízení o kontrolách tak jednoznačně vyplývá oprávnění národního zákonodárce vymezit podmínky a způsob plnění informační povinnosti příjemce potravin. Klíčovým hlediskem je v tomto směru požadavek nařízení o kontrolách, aby se tak stalo *„v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol“*. Prodloužení lhůty z 24 na 48 hodin a rozšíření informační povinnosti o předpokládanou prodejní jednotkovou cenu v místě dodání není podle názoru soudu samo o sobě excesivním a je stále způsobilé obstát ve vztahu ke shora uvedenému požadavku nařízení. Je dlužno dodat, že se jedná o úvahu soudu v obecné rovině, která odpovídá hloubce argumentace předestřené v žalobě žalobkyně. Žalobkyně se totiž omezila na konstatování, že lhůtu 48 hodin pro oznamování přijetí potravin není schopna v obchodních vztazích reálně plnit, aniž by uvedla konkrétní důvody jí tvrzené nemožnosti, spočívající například v legislativních pravidlech jiných členských států, které by plnění dané povinnosti znemožňovaly a byly pro žalobkyni nepřekonatelného charakteru (žalobkyní zmiňované obecné příklady takové povahy podle názoru nejsou). Za dané situace se naopak nejedná jako nerozumná argumentace žalovaného, že prodloužení lhůty na 48 hodin může vést k lepší ochraně spotřebitele, neboť poskytne příslušným správním orgánům delší dobu pro zajištění si přehledu o uskladněných potravinách a následné organizaci kontroly. Je jistě pravdou, že úroveň této argumentace žalovaného je do určité míry oslabena postupem vlády, která bez jakéhokoliv dohledatelného vysvětlení dané zpřísnění povinností zavedla jen pro určité časově omezené období a následně opět úroveň povinností zmírnila. Jak již soud naznačil výše, ani takový postup normotvůrce nemůže v konkrétním případě založit neaplikovatelnost nařízení. V této souvislosti soud uvádí, že podstatou práva je rozlišování, přitom pouze rozlišování na základě vadného kritéria je protiprávní (srov. nález pléna Ústavního soudu ČSFR ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92). Jak je zřejmé z provedeného přehledu relevantní právní úpravy, v daném případě k rozlišování na základě vadného kritéria nedošlo, když se vláda v souladu se zákonným zmocněním svobodně rozhodla, že zvýší úroveň povinností určité skupiny osob (konkrétně příjemců živočišných produktů) a pro danou kategorii osob vymezenou obecnými znaky rovným, nediskriminačním způsobem

stanovila stejnou míru povinností. Byť následné opětovné zmírnění povinností se jeví jako nekoncepční, není úlohou soudu, aby dotvářel či měnil vůli normotvůrce v oblasti jeho působnosti, když racionalita jeho postupu tvoří součást odpovědnosti, kterou nese. Jestliže žalobkyně operovala s vyjádřeními ministra zemědělství, z nichž dovozovala vadnost rozlišovacího kritéria (tj. nezákonná podpora domácí produkce), tak opět ustrnula v číře obecné rovině, v níž není zřejmé, zda, popřípadě kdy k danému vyjádření mělo dojít a jaký měl být jeho přesný obsah, soud proto k němu bližší stanovisko nezaujal. Na závěr k tomuto žalobnímu bodu soud dodává, že za situace, kdy by žalobkyně přdestřela jasné a konkrétní důvody, proč jí lhůta 48 hodin a další povinnosti jí nařízením uložené znemožňují výkon podnikatelské činnosti (což však neučinila), a případně prokázala vadnost kritéria rozlišování (například tím, že by doložila výše zmíněné vyjádření ministra zemědělství) pak by jistě soud mohl dospět i s ohledem na kritérium vymezené evropským právem a na nestandardní legislativní vývoj v této oblasti k závěru o vadnosti nařízení, izolované nejasnosti či pochybnosti, které do sebe navzájem nezapadají, však nejsou s to daný závěr o nezákonnosti nařízení odůvodnit.

II.

Žalobkyně rovněž zpochybnila výklad pojmu „*příjemce živočišných produktů*“, který je obsažen v nařízení. Podle jejího názoru příjemcem není ona v pozici pouhého skladovatele, ale skutečný kupující daného zboží, proto informační povinnost by měla stíhat jeho, nikoliv žalobkyni. Soud k tomu konstatuje, že žalovaná pečlivě a podrobně popsala důvody vyvracející shora uvedený právní názor žalobkyně (viz. strana 8 odstavec dole napadeného rozhodnutí), zejména přesvědčivě vysvětlila podstatu pojmu „*příjemce živočišných produktů*“ ve vztahu k projednávané věci. V tomto směru nebylo třeba žalované cokoliv vytknout, a soud tak v tomto směru plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí [k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130 (k dispozici na www.nssoud.cz), podle kterého „(...) *je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.*“]. Jako určité doplnění ve vztahu k evropské rovině právní úpravy soud uvádí, že právní názor žalované podporuje i nařízení o kontrolách, které je, jak již soud uvedl výše, zdrojem, z něhož musí vycházet vnitrostátní úprava na zákonné i podzákonné úrovni. Předmětné nařízení totiž v článku 3 odst. 6 věta poslední totiž stanoví, že informační povinnost je nutné vztahovat k „*provozovateli, kterému bylo zasláno zboží z jiného členského státu*“. Jak vyplývá z obsahu správního spisu (konkrétně z protokolu o provedené kontrole ze dne 23. 10. 2014) byla to právě žalobkyně, již bylo zboží z Polska zasláno.

III.

Námitky žalobkyně týkající se bodů 2 – 4 napadeného rozhodnutí se omezily na zcela obecnou proklamaci, že odpovědnost za označení potravin by měl nést objednatel zboží, nikoliv ona, a rovněž že „*některé výtky jsou nepřiměřeně přísné, např. ta vztahující se k minimální trvanlivosti*“. Důvody tvrzené nepřiměřené přísnosti, ani určení odpovědné osoby

blíže nerozvinula. Soud proto reaguje odpovídajícím způsobem, obecnou argumentací, když není jeho posláním, aby nahrazoval či domýšlel vůli žalobkyně. Pokud se jedná význam otázky vlastnictví nesprávně označených potravin pro založení odpovědnosti provozovatele potravinářského podniku, dospěl soud ve shodě s právním názorem žalované k závěru, že tato otázka relevantní pro vznik odpovědnosti za správní delikt není. Prvostupňové rozhodnutí vytýkalo žalobkyni porušení ustanovení § 17a odst. 1 písm. f) potravinového zákona podle kterého platí, že *provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že uvádí do oběhu potraviny v rozporu s § 10 odst. 1 nebo nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a)*, dále ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona, které stanoví, že *provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny*, a konečně ustanovení § 17a odst. 1 písm. e) téhož zákona podle kterého, *provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, označí potravinu v rozporu s § 6 až 8 nebo § 9*. Ze všech shora uvedených skutkových podstat je zcela nepochybné, že následky nesplnění povinností v nich vymezených stíhají provozovatele potravinářského podniku, nikoliv objednatele zboží. Žalovaná naprosto přiléhavě uvedla, že žalobkyně jakožto provozovatel potravinářského podniku nese svůj díl odpovědnosti v rámci řetězce subjektů uvádějících potraviny do oběhu. A byly-li v jeho provozovně zjištěny nedostatky, musí za ně nést následky. Ostatní okolnosti rozhodné pro odpovědnost žalobkyně a pro sankci za ní byly žalovanou rovněž přesvědčivě vypořádány v napadeném rozhodnutí.

IV.

Žalobkyně též v žalobě označuje za nestandardní postup prvostupňového správního orgánu, který vydal příkaz o uložení pokuty, aniž by vyčkal podání námitek proti kontrole. Soud shodně s žalovanou uvádí, že se vskutku nejedná o řádný a obvyklý postup, který však v konkrétním případě nebyl způsobit žalobkyni jakoukoliv újmu (ostatně v žalobě ani nic obdobného netvrdí) a plně odkazuje na závěry žalované uvedené na straně 9 odstavce první odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V.

Jestliže žalobkyně namítá zjevnou nepřiměřenost uložené sankce, pak soud předesílá, že pro posuzování přiměřenosti uložené sankce má soud pouze omezený prostor, neboť stanovení výše sankce je výsledkem správního uvážení správního orgánu. Je-li rozhodnutí vydáváno s využitím zákonem uložené diskrece správního orgánu, je povinností správního orgánu předepsané volné úvahy užít; to znamená, že se správní orgán musí zabývat všemi hledisky, která jsou pro posouzení konkrétní výše pokuty nezbytná (zákonem předepsaná), nadto musí zohlednit i další skutečnosti, jež mohou mít na konkrétní výši pokuty vliv. Klíčovou je pak podmínka, aby z rozhodnutí bylo seznatelné, jaké konkrétní úvahy vedly správní orgán k uložení sankce v příslušné výši, a aby výše sankce s ohledem na zvažovaná kritéria a zákonnou limitaci vyhověla podmínce přiměřenosti (srov. *Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.*: Soudní řád správní - online komentář. 3.

aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016). V projednávané věci správní orgány uložily sankci v zákonem stanoveném rozpětí, přesvědčivým způsobem podrobně odůvodnily, jaká hlediska zohlednily při ukládání sankce, a to včetně úvah při hodnocení přitěžujících a polehčujících okolností, jedná se tak o sankci přiměřenou poměrům žalobkyně a okolnostem jejího jednání.

Závěr

Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovaná se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdala.

P o u č e n í: **Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.**

V Plzni dne 20. dubna 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová