



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudců JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Milana Taubera ve věci žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, se sídlem Praha 6-Břevnov, Bělohorská 2428/203, IČO: 251 10 161, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, ústřední inspektorát, se sídlem Brno, Květná 15, o přezkum rozhodnutí žalované ze dne 2. 8. 2013, č.j. BN946-2/214/9/2012-SŘ,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se domáhá zrušení jak rozhodnutí žalované ze dne 2. 8. 2013 č.j. BN946-2/214/9/2012-SŘ (dále „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a zároveň potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 19. 11. 2012, č.j. FZ179-2/D/255/1/2012-SŘ (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), tak i zmíněného prvostupňového rozhodnutí. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena podle § 16 odst.1 písm. c), § 17 odst. 3 písm. b) a § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o potravinách*“), pokuta ve výši 300 000,- Kč a stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000,- Kč.

Prvostupňové rozhodnutí, potvrzené napadeným rozhodnutím, vytklo žalobci, že

1. nedodržel všeobecné hygienické požadavky stanovené nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, o hygieně potravin, které prvostupňové rozhodnutí vyjmenovává, čímž porušil ustanovení čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách,

2. uváděl do oběhu zeleninu, jejímž značením uváděl spotřebitele v omyl, pokud jde o zemi jejího původu, čímž porušil povinnost uloženou mu článkem 6 odst. 1 nařízení Komise (EU) č. 543/2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 pro odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách,
3. uváděl do oběhu brambory, jejichž značení uvádělo spotřebitele v omyl, a tím porušil ustanovení čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, přičemž tímto jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, a
4. uváděl do oběhu potravinu, která nebyla bezpečná; tím porušil ustanovení čl. 14 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách.

V podané žalobě (shodně jako ve správním odvolání) žalobce zdůrazňuje, že *nerozporuje vytýkané nedostatky*, avšak má za to, že *v důsledku věcné a právní nesprávnosti rozhodnutí mu byla uložena nepřiměřená pokuta*. Podle žalobce jsou obě rozhodnutí (napadené i prvostupňové) nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť správní orgány nedostatečně odůvodnily uložení pokuty právě v té výši, v jaké byla uložena. Navíc žalobce zpochybnil důvody pro udělení pokuty v dané výši uvedené v obou rozhodnutích. Podle něho se tyto důvody neopírají o skutečnosti zjištěné a obsažené ve správním spise a úvahy správních orgánů jsou nepravdivé a neprokázané. Dále má žalobce za to, že změny, které učinila žalovaná, aby zhojila vady prvostupňového rozhodnutí, když nahradila jednu úvahu uvedenou v prvostupňovém rozhodnutí úvahou jinou, jsou nezákonné a jsou vedeny pouze snahou zachovat výši pokuty uložené již v prvostupňovém rozhodnutí. Zároveň se podle žalobce žalovaná nevypořádala s odvolací námitkou týkající se upřednostňování českých potravin před potravinami zahraničními s tím, že nelze průzkum, na který žalovaná odkazuje v napadeném rozhodnutí, brát jako důkazní prostředek, neboť průzkum není aktuální, nebyl proveden na dostatečném vzorku populace (tedy není vypovídající) a navíc se nejedná o pramen práva. Žalobce má též za to, že v daném případě byla též porušena zásada zákazu dvojího přičítání v neprospěch žalobce.

K podané žalobě podala žalovaná vyjádření, ve kterém navrhuje podanou žalobu zamítnout a v němž uvádí, že postupovala zcela v souladu s právními předpisy, když přezkoumala prvostupňové rozhodnutí i řízení před správním orgánem prvního stupně a dospěla k závěru, že odvolání bylo nedůvodné, a že se vypořádala se všemi odvolacími námitkami. Ke změnám prvostupňového rozhodnutí uvedla, že tímto postupem pouze zhojila drobné nedostatky správního řízení, kdy původní úvahu správního orgánu prvního stupně obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí shledala jako nedostatečně podloženou skutkovými zjištěními a nahradila ji úvahou novou podloženou skutkovými zjištěními a zároveň obdobnou úvaze původní.

K otázce preference českých potravin žalovaná uvádí, že vyplývá z průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR učiněného v roce 2011, tedy několik měsíců před rozhodným obdobím, ve kterém byly zjištěny vytýkané nedostatky. Žalovaná má za to, že s ohledem na blízkou časovou souvislost, na vysoce

odborný subjekt, který výzkum provedl, i na dostatečný populační vzorek, na němž byl výzkum proveden, jsou výsledky tohoto výzkumu v daném případě použitelné.

Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Napadená rozhodnutí přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a podle § 75 odst. 1 s. ř. s. přitom vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (odvolacího. Věc posoudil takto:

Zásadní žalobní námitkou (žalobním bodem) je výše uložené pokuty, která je podle žalobce nepřiměřená, nikoli samotné skutkové podstaty deliktních jednání.

Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství (resp. Evropské unie), upravujícími požadavky na potraviny.

Podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách se za správní delikt uloží pokuta do 50 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. h), i) nebo j) nebo podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách.

Z napadeného rozhodnutí i správního spisu je zřejmé, že se žalovaná inspekce řádně zabývala všemi uplatněnými odvolacími námitkami, i když je posoudila jako nedůvodné, a proto neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Při rozhodování soud vycházel z ustálené judikatury, podle které *„ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo - v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání - zda správní orgán volné uvážení nezneužil“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č.j. 4 Ads 123/2009-99). Soud tedy v řízení o přezkum rozhodnutí, kterým byla uložena pokuta za správní delikt, *přezkoumává pouze, zda (správní rozhodnutí) nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem, a zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění* (nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp.zn. IV. ÚS 49/04), *zda správní orgán její výši (roz. pokuty) náležitě a srozumitelně odůvodnil a zda při jejím ukládání nedošlo k překročení obecných mezí daných základními principy platného právního řádu, resp. zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č.j. 4 As 47/2004-87, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č.j. 5 A 149/2002-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č.j. 5 A 139/2002-46, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, sp.zn. 6 A 82/93). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne

22. 7. 2008, č.j. 4 As 22/2008-121 *správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty.*

Jak správní orgán prvního stupně v prvostupňovém rozhodnutí, tak žalovaná inspekce v napadeném rozhodnutí se dostatečně zabývaly všemi hledisky určení výměry pokuty právnické osobě stanovenými v § 17i odst. 2 zákona o potravinách a své úvahy dostatečně podrobně a přesvědčivě popsaly a odůvodnily. Soud má za to, že tak tato rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná, jak tvrdí žalobce.

Dále soud dospěl k závěru, že úvahy, které vedly žalovanou (resp. správní orgán prvního stupně) k uložení pokuty v dané výši, jsou srozumitelné, logické a mají podklad ve správním spise a odpovídají zjištěnému skutkovému stavu, který žalobce ani v odvolání, ani v podané žalobě nenapadá. Prvostupňové rozhodnutí v podstatě obsahuje tři úvahy správního orgánu, a sice úvahu, že svým jednáním žalobce využil trendu upřednostňování českých potravin, že se dopustil protiprávního jednání u více druhů zeleniny a mohl tím zasáhnout více spotřebitelů a že mohl protiprávnímu jednání zabránit. Žalobce přitom zpochybňuje v podstatě pouze jedinou z těchto úvah, a to úvahu, že v české společnosti v předmětném období byl trend upřednostňování českých potravin.

Některé úvahy vyslovené správními orgány mohou být do určité míry spekulativní (např. odkazy na obecné nálady či trendy ve společnosti), to je však nediskvalifikuje z možnosti být hodnotícím hlediskem ve správním řízení. Je na správním orgánu, aby jejich existenci dostatečně prokázal, pokud se nejedná o skutečnosti obecně známé, jejichž existenci není třeba prokazovat. Z prvostupňového rozhodnutí lze usuzovat, že správní orgán prvního stupně považoval skutečnost, že v České republice existuje trend spotřebitelů upřednostňovat české potraviny před potravinami zahraničními, za obecně známou. V odvolání žalobce tuto skutečnost vyvracel (když se dožadoval doložení této hypotézy správního orgánu, např. „*studiemi či statistikami*“ – viz str. 3 odst. 2 odvolání). V návaznosti na toto odvolání žalovaná v napadeném rozhodnutí podpořila hypotézu správního orgánu prvního stupně týkající se upřednostňování českých potravin odkazem na výsledky průzkumu veřejného mínění provedeného Centrem pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR v roce 2011 a zveřejněného na webových stránkách Ministerstva zemědělství.

Předmětný výzkum byl proveden v období, kdy se žalobce dopustil ve správních rozhodnutích popsaných správních deliktů (prosinec 2011), závěry učiněné v tomto výzkumu tak jsou relevantní pro posouzení dané věci, výzkum byl proveden nezávislou vědeckou institucí a byl proveden na dostatečném vzorku populace. Žalovaná inspekce prokázala předmětným průzkumem svá tvrzení o preferencích spotřebitelů týkajících se českých výrobků. Žalobce se v odvolání dožadoval důkazu např. studiemi či statistikami a poté, když žalovaná tento důkaz v podobě nezávislého průzkumu dodala, měl nadále za to, že jej nelze ve věci použít, neboť se „*nejedná o pramen práva.*“ Soud považuje tuto námitku za irrelevantní, neboť ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách ukládá správním orgánům při určení výměry pokuty přihlížet i k jiným hlediskům a skutečnostem.

Žalobci lze přisvědčit, že úvaha správního orgánu prvního stupně na str. 5 dole prvostupňového rozhodnutí je poněkud nejasná, avšak má za to, že není nepřezkoumatelná, neboť z ní vyplývá, že skutečnost, že nebyl prokázán konkrétní škodlivý následek

protiprávního jednání žalobce, byla žalobci přičtena k dobru. Na rozdíl od skutečnosti, že tento škodlivý následek potenciálně vzniknout mohl (popř. vznikl, pouze nebyl prokázán). Z uvedené úvahy správního orgánu prvního stupně je zřejmé, že se správní orgán jednak zabýval kritériem následků dopuštěného správního deliktu (§ 17i odst. 2 zákona o potravinách), jednak posuzoval, jak skutečnosti zjištěné ve prospěch žalobce, tak k jeho tíži (tedy v souladu s ustanovením § 3 správního řádu). Jen pro úplnost soud uvádí, že tato námitka byla i odvolací námitkou žalobce, přičemž se jí žalovaná zabývala dostatečně s tím však, že ji shledala nedůvodnou, stejně jako nyní soud.

Námitku žalobce, že změna provedená ve vztahu k prvostupňovému rozhodnutí žalovanou inspekcí není nápravou pouze drobné vady řízení, a proto je nezákonná, soud neshledal důvodnou. S ohledem na daný případ má za to, že změna provedená žalovanou byla pouze drobnou změnou právní úvahy. V tomto případě je podstatné, že hlavní myšlenka úvahy správního orgánu prvního stupně promítnutá do odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zůstala žalovanou nezměněna. Tato úvaha či myšlenka nebyla snahou „zachovat výši uložené pokuty“, jak tvrdí žalobce, ale závěrem, že to, že žalobce chybně označoval místo původu některých výrobků opakovaně, zvyšuje závažnost spáchaného správního deliktu. Žalovaná tak vlastně jen přeformulovala původní myšlenku správního orgánu prvního stupně, což je procesně právně korektní. V této souvislosti lze poukázat i na rozsudek ze dne 29. 8. 2012, č.j. 4 Ads 114/2011-105, v němž Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že „účelem odvolacího řízení správního není toliko korigovat vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by jej odvolací správní orgán jakkoliv doplňoval o další úvahy, jak se domnívá stěžovatelka. Odvolací správní orgán provádí přezkum souladu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právními předpisy v plném rozsahu (§ 89 odst. 2 správního řádu, srov. Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha. Bova Polygon, 2012. s. 758). Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je pak odvolací správní orgán mimo jiné oprávněn nejen doplňovat o další důvody, ale i změnit, a to jak co do odůvodnění, tak i co do výroku [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Řízení u správního orgánu prvního stupně a řízení o odvolání, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, které tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č.j. 4 As 48/2007-80. Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 269).“

Závěrem soud zvažoval žalobcovo tvrzení o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu *zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, č.j. 4 Ads 114/2011-105 – uveřejněno rovněž pod čís. 2747/2013 Sb. NSS, dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 4 Ads 66/2009-101, ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 As 22/2009-84, ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005-84, nebo ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005-68).

Na druhou stranu „zásadu zákazu dvojího přičítání nelze (roz. pojmově) aplikovat na skutkové podstaty správních deliktů, u nichž pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbývající (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty. Mezi skutkové podstaty tohoto typu náleží správní delikt vymezený v § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění účinném do 30. 6. 2008, podle něhož krajská veterinární správa uloží právnické nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství“ (viz cit. rozhodnutí čis. 2747/2013 Sb. NSS).

V projednávaném případě se jedná právě o takový případ, kdy u správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách není rozlišena základní a kvalifikovaná skutková podstata, jejímž znakem by byl např. určitý stupeň závažnosti spáchaného správního deliktu; v daném případě byl stupeň závažnosti spáchaného deliktu hodnocen správním orgánem prvního stupně jako střední. S ohledem na shora citovanou ustálenou judikaturu soud konstatuje, že zásada zákazu dvojího přičítání v daném případě nebyla a ani nemohla být porušena.

I přes skutečnost, že spáchaný správní delikt správní orgány hodnotily jako středně závažný, byla uložena pokuta při samé spodní hranici zákonné výměry podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách. V projednaném případě se proto nejedná ve vztahu k žalobci o uložení pokuty (zjevně) nepřiměřené.

Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. a vychází ze skutečnosti, že žalovaná měla na rozdíl od žalobce v řízení úspěch, avšak – jak vyplývá z obsahu spisu – nevynaložila procesní náklady.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo

jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 4.11.2015

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu