



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. v právní věci žalobce **LN GROUP, s.r.o.**, se sídlem v Olomouci, Lazecká 564, zastoupeného Mgr. Dagmar Beníkovou, advokátkou se sídlem v Olomouci, Legionářská 3, proti žalované **Státní zemědělské a potravinářské inspekci**, se sídlem v Brně, Květná 15, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 19.7.2013 č.j. FE 831-9/136/8/2012-SŘ, ve věci pokuty za správní delikt,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 19.7.2013 č.j. FE 831-9/136/8/2012-SŘ, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Olomouci (dále jen správní orgán I. stupně) ze dne 16.1.2013 č.j. FE 831-4/136/8/2012-SŘ, kterým byla žalobci uložena pokuta za správní delikt ve výši 240 000,- Kč.

V podané žalobě žalobce namítl tyto žalobní body:

- 1) Nesprávné právní posouzení spočívající ve výkladu čl. 3 odst. 2 a 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002 ze dne 28.1.2002 (dále jen nařízení). Podle žalobce se tato právní norma vztahuje na povinnosti provozovatele potravinářského podniku v tomto jeho podniku, takže žalobce by se dopustil pochybení pouze tehdy, pokud by se jednalo o potraviny vyrobené, zpracované a distribuované ve „svém“ podniku. Závadné zboží nebylo distribuováno pod značkou žalobce a tento není uveden jako výrobce ani jako distributor na obalu výrobku. Žalobce poukázal na zásadu legitimního očekávání, podle které je legitimní očekávat, že ostatní subjekty se budou chovat v souladu s právem a nikoliv naopak. Správní orgán se při výkladu uvedené právní normy dopustil nepřiměřené extenze, která není v rovině správního trestání přípustná.
- 2) Správní orgány pochybily, když nezkontrolovaly majetkové poměry žalobce, a to dokonce s odkazem na nepotřebnost takového zkoumání. Podle žalobce musí být sankce uložená správním orgánem přiléhavá i k majetkovým poměrům žalobce, jinak by se správní orgán dopouštěl nepřípustné libovůle. Uložená sankce není přiměřená. Je nerozhodné, že sankce činí jenom 0,48 % zákonného rozpětí, když toto rozpětí je stanoveno tak, že se blíží sankci neurčité (pokuta až do výše 50 000 000,- Kč bez jasných kritérií). Odůvodnění správního orgánu I. stupně působí cynicky a nepřiléhavě, neboť při takové argumentaci by za přiléhavou byla považována i pokuta v řádech milionů Kč a stále by se jednalo o pokutu, která by byla uložena na samé spodní hranici zákonné sazby, i když pro podnikatelské subjekty včetně žalobce nejsou-li nadnárodními korporacemi, by uložení takové sankce mělo bez dalšího likvidační účinky, proto se v takovém případě správní orgán musí zvláště pečlivě zabývat všemi hledisky pro odůvodnění výše sankce a nepochybně musí zkoumat i majetkové poměry žalobce. Napadené rozhodnutí je minimálně v části týkající se uložení sankce nepřezkoumatelné.

Žalovaná ve vyjádření k prvnímu žalobnímu bodu odkázala na napadené rozhodnutí (str. 3-4) a na argumentaci zde uvedené setrvala. Žalovaná akcentovala především ust. čl. 3 nařízení, zejména odst. 16, podle kterého se fázemi výroby, zpracování a distribuce rozumí jakákoliv fáze včetně dovozu od prvovýroby potravin až po jejich skladování, přepravu, prodej nebo dodání konečnému spotřebiteli. Žalobce proto je právnickou osobou provozující potravinářský podnik, ve kterém proběhlo skladování a prodej nevyhovující potraviny a jako provozovatel potravinářského podniku byl při skladování a distribuci potravin osobou odpovědnou za plnění požadavků potravinového práva. Skutečnost, že žalobce nebyl v označení potraviny uveden jako výrobce ani distributor a potravina nebyla prodávána pod jeho značkou, je na základě shora uvedeného nepodstatná. Žalovaná dále poukázala na objektivní odpovědnost žalobce jako provozovatele potravinářského podniku vyplývající ze zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen zákon č. 110/1997 Sb.).

K žalobnímu bodu 2) žalovaná uvedla, že si je vědoma skutečnosti, že je povinna při ukládání pokuty přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter ve vztahu k podnikání pachatele, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 20.4.2010 č.j. 1 As 9/2008-133. Zdůraznila však, že i závěry

NSS v tomto rozhodnutí vyznívají tak, že informace o majetkové situaci pachatele je korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter. V kontextu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. ÚS 3/02 ze dne 13.8.2002 však má žalovaná za to, že vzhledem k osobě pachatele a výši pokuty nebylo zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační účinky ve vztahu k podnikání žalobce. Žalobce ve svém odvolání pouze poukázal na ekonomické hledisko a také na dobu prohlubující se hospodářské krize s tím, že na vysokou pokutu doplatí zaměstnanci a spotřebitelé. Z tohoto vyjádření podle žalované nevyplývá, že by pokuta mohla mít likvidační účinky na podnikání žalobce. Žalovaná navrhlá zamítnutí žaloby.

Žalobce v replice k vyjádření žalované setrval na obsahu žaloby a ve vztahu k žalobnímu bodu 1) poukázal na zásadu *in dubio mitius*, podle které je nutno postupovat mírněji v případě dvojího možného výkladu právní normy či pochybností, takže zákon měl být vyložen ve prospěch žalobce. Dále žalobce uvedl, že přesvědčení žalované o přiměřenosti sankce není nijak podloženo, a již proto je výše sankce nepřezkoumatelná.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s.ř.s.) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že u žalobce byla dne 22.3.2012 provedena pracovníky správního orgánu I. stupně kontrola, o níž byl sepsán protokol č. P032-80323/12, s jehož obsahem byl zástupce žalobce téhož dne seznámen. Kontrolou byla zjištěna existence nevyhovující potraviny sterilované zelí červené a 640g, země původu Čína, prodávající SELIKO trading a.s. Potravina byla následnou laboratorní zkouškou vyhodnocena jako nevyhovující. Součástí správního spisu jsou protokoly o laboratorních zkouškách. Sdělením ze dne 19.10.2012 zahájil správní orgán I. stupně správní řízení, když na základě zjištěných skutečností dospěl k závěru, že žalobce porušil povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovené v čl. 14 odst. 1 nařízení, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva a tím se dopustil správního deliktu podle ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. Žalobce ve vyjádření ze dne 26.11.2012 uvedl, že se správního deliktu nedopustil, neboť nenaplnil objektivní stránku správního deliktu, když potravina, o níž bylo kontrolním šetřením zjištěno, že je nevhodná k lidské spotřebě, neuvedl na trh, což prokázal předloženými doklady o nabytí zboží od třetího subjektu. Žalobce sice obecně splňuje požadavky definice provozovatele potravinářského podniku, ale citovaná právní norma na něj nedopadá, neboť se nedopustil žádného pochybení, pokud jde o potraviny, které vyrobil, zpracoval a distribuoval ve svém podniku. Jeho odpovědnost je dána pouze tehdy, pokud by ovlivnil nebo měl možnost ovlivnit plnění požadavků potravinového práva na zboží. Rozhodnutím ze dne 16.1.2013 č.j. FE 831-4/136/8/2012-SŘ správní orgán I. stupně vyslovil, že žalobce porušil povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou v čl. 14 odst. 1 nařízení tím, že uvedl na trh potravinu sterilované zelí červené blíže specifikované ve výroku tohoto rozhodnutí, která po provedeném laboratorním rozboru nevyhověla požadavkům uvedeným v § 6 odst. 1 písm. l)

vyhlášky č. 4/2008 Sb., kterou se stanoví druhy a podmínky použití přídatných látek a extrakčních rozpouštědel při výrobě potravin, v platném znění a byla dle čl. 14 odst. 2 písm. b) a odst. 5 nařízení vyhodnocena jako potrava nevhodná k lidské spotřebě, tudíž jako potrava, která se nepovažuje za bezpečnou, za což mu byla uložena pokuta ve výši 240 000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalované. V odvolání žalobce namítl nesprávnou aplikaci právní normy a to, že správní orgán nepřihlédl k míře zavinění žalobce a jeho možnosti ovlivnit spáchání uvedeného správního deliktu. Rovněž namítl nedostatečné odůvodnění uložené sankce, když není zřejmé, proč byla uložena právě ve výši 240 000,- Kč a současně v této souvislosti akcentoval ekonomické hledisko v době prohlubující se hospodářské krize a skutečnost, že na vysokou pokutu nedoplatí nikdo jiný než zaměstnanci a spotřebitelé a tímto hlediskem by se měly správní orgány zvláště za současných okolností na trhu práce rovněž zabývat.

Podle ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství upravujícími požadavky na potraviny.

Podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. za správní delikt se uloží pokuta do 50 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. h), i) nebo j) nebo odstavce 2 písm. a).

Podle ust. čl. 14 odst. 1 nařízení potrava nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná.

Podle ust. čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení potrava se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě.

Podle ust. čl. 14 odst. 5 nařízení při rozhodování o tom, zda potrava není vhodná k lidské spotřebě, se bere v úvahu skutečnost, zda není potrava s ohledem na své zamýšlené použití nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu.

Podle čl. 3 bod 2 nařízení se rozumí „potravinářským podnikem“ veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin.

Podle čl. 3 bod 3 nařízení se rozumí „provozovatelem potravinářského podniku“ fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí.

Podle čl. 3 bod 16 nařízení se rozumí „fázemi výroby, zpracování a distribuce“ jakákoli fáze včetně dovozu od prvovýroby potravin až po jejich skladování, přepravu, prodej nebo dodání konečnému spotřebiteli, popřípadě rovněž dovoz, produkce, výroba, skladování, přeprava, distribuce, prodej a dodávání krmiv.

Podle čl. 1 bod 3 věty první nařízení se toto nařízení vztahuje na všechny fáze výroby, zpracování a distribuce potravin a krmiv.

První žalobní bod je obsahově totožný s odvolací námitkou a především s vyjádřením žalobce ze dne 26.11.2012. Správní orgány obou stupňů se s argumentací žalobce podrobně vypořádaly. Žalovaná v napadeném rozhodnutí (str. 3-7) nejprve zrekapitulovala stanovisko správního orgánu I. stupně, který v prvostupňovém rozhodnutí dovedl odpovědnost žalobce z ust. čl. 3 odst. 2 a 16 nařízení a z objektivní odpovědnosti zakotvené v ust. § 17 odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb. Žalovaná poté doplnila, že se s těmito závěry správního orgánu I. stupně ztotožnila a dále upřesnila, že žalobce mylně chápe zásadu legitimního očekávání vyjádřenou v ust. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád), podle něhož se tato zásada vztahuje na postup správního orgánu nikoliv na soukromoprávní vztahy účastníka řízení a jeho dodavatelů. Tato zásada proto byla správními orgány respektována. Dále žalovaná opakovaně zdůraznila objektivní odpovědnost žalobce a svou úvahu završila přesvědčením o správnosti, srozumitelnosti a přezkoumatelnosti závěrů správního orgánu I. stupně. Žalobce v podané žalobě bez dalšího zopakoval své tvrzení o nesprávném výkladu čl. 3 odst. 2 a 3 nařízení, aniž by jakkoli rozporoval způsob, jakým se s totožnou námitkou vypořádaly postupně správní orgány obou stupňů. Na základě takto obecně vysloveného nesouhlasu se závěry správních orgánů krajský soud stejně obecně přistoupil k vypořádání tohoto žalobního s důrazem na to, že podle ustálené judikatury správních soudů (např. rozsudek NSS ze dne 24.8.2010 č.j. 4 As 3/2008-78 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9.2.2011 č.j. 31Ca 152/2009-44) je určení rozsahu soudního přezkumu zcela v dispozici žalobce. Jím formulované žalobní body však musejí být natolik konkrétní, aby alespoň rámcově určovaly rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn ani povinen vyhledávat či domýšlet žalobcem obecně tvrzené nezákonnosti, neboť by tím porušil zásadu dispoziční, kterou je soudní přezkum ve správním soudnictví ovládán, ale také zásadu rovnosti účastníků řízení. Uvedený žalobní bod je natolik obecný, že z něj není seznatelné, jaké konkrétní vady shledal žalobce v úvaze správních orgánů ohledně vytýkané aplikace právní normy. Soud proto posoudil úvahu správních orgánů obecně z hlediska její přezkoumatelnosti a srozumitelnosti a dospěl k závěru, že tato kritéria jsou splněna. Argumentaci vzájemností ust. čl. 3 odst. 2 a čl. 3 odst. 16 nařízení považuje krajský soud za správnou z pohledu jazykového i logického výkladu a dodává, že ji lze navíc považovat také za souladnou s čl. 1 bod 3 nařízení, které vyjadřuje účel a oblast působnosti nařízení jako celku. Právní názor žalobce, že není subjektem, na nějž by bylo možno označovanou právní normu aplikovat, nemůže obstát a je nutno jej označit za mylný, když obsahem správního spisu je prokázáno (a žalobce to nijak nerozporuje), že skladoval a dodával konečnému spotřebiteli potravinu nevhodnou k lidské spotřebě, tj. účastnil se fáze distribuce ve smyslu čl. 3 bodů 2 a 16 nařízení. Výklad uvedených ustanovení, který použily správní orgány, nelze označit za nepřiměřeně extenzivní, ale naopak za správný a souladný s účelem nařízení. Žalobní bod 1) proto soud neshledal důvodným.

Dále se krajský soud zabýval důvodností druhého žalobního bodu, jímž je namítaná nepřezkoumatelnost výše uložené pokuty. Správní orgán I. stupně výši pokuty odůvodnil na str. 5-6 svého rozhodnutí. Žalovaná se pak v napadeném rozhodnutí výši pokuty zabývala na str. 7-10, když nejprve zrekapitulovala úvahy správního orgánu I. stupně s korekcí týkající se hodnocení závažnosti správního deliktu, která byla správním orgánem I. stupně hodnocena jako větší, ovšem z pohledu žalované tomuto stupni závažnosti neodpovídala uložená pokuta. Na str.

10 odst. 2 napadeného rozhodnutí proto tuto úvahu žalovaná změnila tak, že celkovou závažnost spáchaného správního deliktu vyhodnotila jako střední. Ve zbytku shledala úvahu správního orgánu I. stupně za ucelenou a logickou a dále uvedla, že žalobcem tvrzená prohlubující se hospodářská krize nikterak neumenšuje závažnost jím spáchaného správního deliktu spočívajícího v uvádění do oběhu potravin, které nejsou bezpečné. Žalobce v podané žalobě namítl, že správní orgány obou stupňů pochybily, když nezkoumaly majetkové poměry žalobce s odkazem na nepotřebnost tohoto zkoumání a že sankce není přiměřená majetkovým poměrům žalobce. Zákon č. 110/1997 Sb. kritérium majetkových poměrů pachatele správního deliktu nestanoví. Judikatura (již zmiňované usnesení NSS ze dne 20.4.2010 č.j. 1 As 9/2008-133) dospěla k závěru, že při posuzování správních deliktů je třeba přihlížet k majetkovým poměrům pachatele i tehdy, když příslušný zákon takové kritérium v taxativním výčtu hledisek pro uložení pokuty neuvádí, ovšem současně povinnost správních orgánů v tomto směru podmiňuje osobou pachatele a výší pokuty, vzhledem k nimž by bylo zřejmé, že pokuta může mít likvidační účinky k podnikání žalobce. Jinými slovy v průběhu správního řízení musí mít správní orgán k dispozici buď tvrzení pachatele, nebo jiné signály, z nichž by bylo možno usuzovat, že pokuta v uložené výši může vést k jeho likvidaci. NSS v označeném rozhodnutí vnímá korektiv majetkových poměrů pachatele jako výjimečné kritérium, jež vyplývá z okolností individuálního případu. Rozhodně nelze jeho závěry vnímat tak, že by při uložení sankce za správní delikt byl správní orgán vždy automaticky povinen zkoumat majetkové poměry pachatele. V posuzované věci má krajský soud podle obsahu správního spisu za to, že v průběhu správního řízení nic nenasvědčovalo tomu, že by uložená pokuta mohla mít pro žalobce likvidační následky. Ostatně žalobce to netvrdí ani v podané žalobě, v níž pouze namítá, že jeho majetkové poměry nebyly zkoumány, aniž by uvedl důvody, pro které to považuje za nezbytné. Lze proto souhlasit s žalovanou, že bez uvedení konkrétních důvodů či bližšího tvrzení o ekonomické situaci žalobce, z nichž by vyplývala nezbytnost zkoumání majetkových poměrů při uložení sankce, vyznívá tato žalobní námitka účelově. Nutno zdůraznit, že žalobce ani v podaném odvolání likvidační následky uložení pokuty neuvedl, pouze odkazoval obecně na ekonomické hledisko v souvislosti s prohlubující se hospodářskou krizí a uvedl, že na pokutu doplatí zaměstnanci a spotřebitelé. Takovéto odvolací tvrzení je zcela obecné a nelze z něj dovodit nezbytnost zkoumání ekonomických poměrů žalobce ani podezření na jeho možnou likvidaci. Lze přitom důvodně předpokládat, že pokud by ekonomické poměry žalobce byly natolik nestabilní, že by hrozila jeho likvidace, jistě by to nejpozději v odvolání uvedl, což se však nestalo. Takové tvrzení neobsahuje ani podaná žaloba. Proto krajský soud ani tento žalobní bod neshledal důvodným. Závěrem krajský soud zdůrazňuje, že soudní přezkum správních rozhodnutí nemůže být prostředkem dodatečné obrany žalobce, za situace, kdy mu nic nebránilo hájit dostatečně svá práva v průběhu správního řízení, a to ani, pokud jde o oblast správního trestání.

Návrhem žalobce na moderaci uložené sankce se krajský soud nemohl zabývat, neboť jej žalobce nijak blíže neodůvodnil. Není proto zřejmé, z jakých tvrzení a podkladů by měl soud v tomto směru vycházet (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31.5.2010 č.j. 29Ca 167/2008-25).

Jelikož krajský soud neshledal žalobou důvodnou, podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když procesně úspěšné žalované podle obsahu soudního spisu žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti v tomto řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Ostravě dne 14. května 2015

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu