



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Kaufland Česká republika, v.o.s.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2013, č. j. 30 A 89/2012 - 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 6. 2012, č. j. BG961-2/10/9/2012-SŘ, zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 12. 2011, č. j. CY672-5/300/6/2011-SŘ, a rozhodnutí prvního stupně potvrdila. Podle žalované se žalobkyně měla dopustit protiprávního jednání tím, že uvedla do oběhu 18 kusů potravin „Filety z aljašské tresky, Vita Star, zmrazené, á 1.000 g, DMT 24. 12. 2012, LOT CODE CH2100022550405HL-16, země původu Čína“ (dále též „potravina“), označené na spotřebitelských obalech údajem o obsahu rybího masa 95 %, přičemž toto označení uvádělo spotřebitele v omyl, neboť laboratorním rozbořem byla zjištěna hodnota odkapaného podílu masa 85 %. V tržní síti žalobkyně bylo uvedeno do oběhu celkem 43.120 ks uvedené potraviny. Žalovaná uvedla, že označení potraviny bylo nepravdivé a uvádělo spotřebitele v omyl, čímž došlo k porušení zákazu stanoveného v 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 (dále jen „nařízení č. 178/2002“), podle něhož nesmí označování potravin uvádět spotřebitele v omyl, a tím k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 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 „zákon o potravinách“). Žalobkyni byla za toto jednání uložena pokuta ve výši 200.000,- Kč.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 30 A 89/2012 - 42, žalobu zamítl. Soud neshledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů ani rozpor se zásadami správního trestání ohledně tvrzení, že pokud žalovaná vypustila v odůvodnění rozhodnutí část úvahy správního orgánu prvního stupně týkající se hodnocení škodlivého následku jednání, mělo se to odrazit ve snížení výše uložené pokuty. Porušení zásady *ne bis in idem* navíc žalobkyně vytykala toliko rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nikoliv žalobou napadenému rozhodnutí. Důvodnou soud neshledal ani námitku týkající se problematiky tzv. šarží potravin. Podle § 2 písm. t) zákona o potravinách se šarží rozumí množství druhově totožných jednotek, které byly vyrobeny za stejných podmínek. Jestliže tedy u určitého množství potravin byly zjištěny vady, byl podle soudu zcela na místě postup správních orgánů, pokud do skupiny nevyhovujících výrobků zařadily celou šarží potravin, neboť lze s vysokou mírou pravděpodobnosti předpokládat, že s ohledem na stejné výrobní podmínky bude celá šarže potravin vykazovat totožné vady. Žalobkyně v řízení tuto domněnku nijak nevyvrátila. Soud uvedl, že tím, jak velké množství potravin zařadí pod určitou šarží, výrobce potravin deklaruje, že právě tyto potraviny byly vyrobeny za stejných podmínek a vykazují stejné vlastnosti. Institut šarže pak chrání nejen spotřebitele, nýbrž i výrobce potravin před tím, aby byly za vadné považovány bez dalšího i potraviny, které byly vyrobeny za podmínek odlišných a které nemusí vykazovat zjištěné vady. Ohledně vymezení rozsahu šarží vycházely správní orgány plně z podkladů předložených žalobkyní, ve správním řízení nezpochybněných. Podle soudu se žalovaná nedopustila porušení zásady materiální pravdy.

K námitce týkající se nepřiměřené výše uložené pokuty soud uvedl, že žalovaná věnovala problematice určení výše pokuty nadstandardní pozornost, pečlivě se věnovala všem zákonným kritériím relevantním pro stanovení výše uložené pokuty, a to každému z nich jednotlivě a následně i ve vzájemných souvislostech. Přezkoumatelným způsobem tak odůvodnila způsob spáchání správního deliktu, jeho okolnosti i následky, jakož i následně jeho celkovou závažnost. Podle soudu žalovaná při rozhodování o výši uložené pokuty nevybočila ze zákonných mezí. Soud dodal, že žalobkyně nenavrhla moderaci trestu ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud dále neshledal, že by se žalovaná opomněla vypořádat s některou z odvolacích námitek; rovněž nebyla v řízení porušena zásada dvojinstančnosti. Žalovaná naopak v souladu s touto zásadou korigovala úvahy správního orgánu prvního stupně v nezbytných případech, a to většinou ve prospěch žalobkyně. Nejednalo se přitom o vady natolik závažné, aby musely vést ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Soud zdůraznil, že na správní řízení je nutno nahlížet jako na jeden celek. Postup žalované, jímž zhojila vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, byl zcela v souladu s právním rámcem odvolacího řízení vymezeným v ustanoveních § 81 až § 93 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění

pokračování

pozdějších předpisů, tak se zásadami správního řízení vymezenými v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu. Soud neshledal pochybnosti o správnosti právní kvalifikace jednání, v němž správní orgány spatřovaly správní delikt a za něj byla žalobkyni uložena pokuta. Přisvědčil rovněž skutkovým i právním závěrům žalované a uvedl, že ve správním řízení bylo spolehlivě zjištěno spáchání předmětného správního deliktu.

Ve včasné kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) namítla nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Soud podle ní nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti rozhodnutí žalované. Navíc nebyla vyhodnocena všechna zákonná kritéria pro uložení pokuty podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, jakož i otázka, zda byl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností. Podle stěžovatelky soud dále nesprávně neshledal rozpor se zásadami správního trestání v situaci, kdy se vypuštění dvou kritérií hodnocených v její neprospěch neodrazilo ve snížení uložené pokuty. Stěžovatelka navíc vyslovila přesvědčení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se skutečným stavem věci a je věcně i právně nesprávné, pokud jde o posouzení množství předmětné potravin uváděné do oběhu. Podle stěžovatelky byl proveden nepřípustný extenzivní výklad v její neprospěch, při němž žalovaná předpokládala, že se uvedené nevyhovující výsledky týkají celé šarže výrobků. Presumpce shodnosti by přitom musela být dána zákonem, tak jako u nebezpečné potravin podle čl. 14 odst. 6 nařízení č. 178/2002, jež však nelze aplikovat u potravin klamavě označené. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2013, č. j. 30 A 89/2012 - 42, zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že správní rozhodnutí obsahovalo hodnocení všech požadovaných kritérií podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, a poukázala na možnost odstranění vad rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení. Žalovaná zdůraznila, že výše uložené sankce byla stanovena na základě závažnosti správního deliktu, přičemž změna úvahy o kritériích pro výši pokuty byla řádně odůvodněna. Žalovaná dále uvedla, že celkové množství nevyhovující potravin bylo stanoveno na základě právního hodnocení vyplývajícího z definice šarže ve smyslu § 2 písm. t) zákona o potravinách. Podle žalované postupoval správní orgán prvního stupně správně, pokud neověřoval vlastnosti všech výrobků totožné šarže a vycházel z nabývacích dokumentů předložených stěžovatelkou. Žalovaná proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující pro věc podstatné skutečnosti:

Správní orgán prvního stupně odebral dne 11. 7. 2011 při kontrole v prodejně stěžovatelky v Pardubicích v ulici S. K. Neumanna vzorek aljašské tresky k laboratornímu

rozbore. Jednalo se o „Filety z aljašské tresky, Vita Star, zmrazené, á 1.000 g, DMT 24. 12. 2012, LOT CODE CH2100022550405HL-16, země původu Čína“. Laboratorním rozbořem bylo zjištěno, že potravina byla označena nepravdivým údajem o obsahu masa - zatímco na obalu byl uveden údaj o obsahu masa 95 %, laboratorním rozbořem byl zjištěn obsah masa 85 %.

Rozhodnutím ze dne 7. 12. 2011, č. j. CY672-5/300/5/2011-SŘ, správní orgán prvního stupně uložil stěžovateli pokutu ve výši 200.000,- Kč za porušení povinnosti podle čl. 16 nařízení č. 178/2002, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách. Porušení se stěžovatelka dopustila tím, že uvedla do oběhu 18 kusů potraviny „Filety z aljašské tresky, Vita Star, zmrazené, á 1.000 g, DMT 24. 12. 2012, LOT CODE CH2100022550405HL-16, země původu Čína“ s nepravdivým údajem o obsahu rybího masa 95 %, přičemž toto označení uvádělo spotřebitele v omyl, neboť laboratorním rozbořem byla zjištěna hodnota odkapaného podílu masa 85 %. Na základě předložených nabývacích dokladů bylo zjištěno, že v tržní síti stěžovatelky bylo uvedeno do oběhu celkem 43.120 ks tohoto výrobku, jehož nepravdivým označením byl spotřebitel uváděn v omyl.

Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 22. 6. 2012, BG961-2/10/9/2012-SŘ, zamítla odvolání stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „*tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“.

V logice přezkumu se Nejvyšší správní soud musel zabývat nejprve námitkou mířící proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 3, nález 34, str. 257, a nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 8, nález 85, str. 287) vyplývá, že jedním z požadavků plynoucích z práva na spravedlivý proces a z principů právního státu je povinnost soudů svá rozhodnutí odůvodnit. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření v § 54 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se s tvrzením o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neztotožnil, neboť z něho lze srozumitelným způsobem seznat, z jakých důvodů byla žaloba stěžovatelky zamítnuta. Krajský soud se ve svém rozsudku řádně vypořádal se všemi žalobními námitkami, a to s poukazem na relevantní ustanovení hmotného a procesního práva a s uvedením odkazů na judikaturu správních soudů, která na souzenou věc dopadala. Odůvodnění rozhodnutí krajského soudu je obsáhlé a důkladně propracované a je z něj možné přezkoumatelně seznat, z jakých důvodů soud žalobu stěžovatelky zamítl. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

Další kasační námitkou stěžovatelky je tvrzení o hrubém porušení jejích procesních práv ze strany žalované v odvolacím řízení, k němuž krajský soud nepřihlédl, tedy důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační

pokračování

stížnost podat z důvodu tvrzené „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí soudu, jakož i předchozí rozhodnutí správních orgánů a neshledal důvodnými námitky stěžovatelky, že nebyla řádně aplikována kritéria rozhodování o uložení pokuty a její výši. Žalovaná v odvolacím rozhodnutí skutečně vypustila úvahu správního orgánu prvního stupně, v níž bylo v neprospěch stěžovatelky zhodnoceno, že „došlo k omezení práv spotřebitelů na informace a jejich rozhodovacích práv při nákupu potravin garantovaných právními předpisy potravinového práva“, neboť ji shledala v rozporu se zásadou dvojího přičítání. Tento postup však odpovídal ustálené judikatuře správních soudů, např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 24/2000 - 39, dostupnému na www.nssoud.cz, podle něhož tvoří správní řízení jeden celek až do pravomocného rozhodnutí, přičemž vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze odstranit i v odvolacím řízení. Žalovaná se ve svém rozhodnutí řádně zabývala tím, že vypuštění části úvahy o následcích protiprávního jednání neodůvodňuje v souzené věci změnu výše uložené pokuty, neboť současně dospěla k závěru, že je třeba vypustit rovněž část úvahy spočívající v hodnocení „žádné další okolnosti nebyly zjištěny, což bylo hodnoceno také ve prospěch účastníka řízení“, kterou neshledala souladnou s požadavky kladenými na úvahu o výši pokuty. Žalovaná pak dospěla k názoru správnému i podle Nejvyššího správního soudu, že ponechaná část úvahy plně odůvodňuje uložení pokuty v nezměněné výši 200.000,- Kč, přičemž bylo přihlédnuto ke všem obligatorně hodnoceným kritériím. Tyto úvahy pak žalovaná ve svém rozhodnutí podrobně shrnula a detailně se zabývala všemi okolnostmi rozhodnými pro výši sankce. Za této situace nebylo možné dospět k závěru, že by žalovaná výši uložené pokuty nedostatečně odůvodnila. Nejvyšší správní soud shledal její postup plně v souladu se zákonem, takže ani důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. není dán.

Posledním důvodem kasační stížnosti je důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, který je však nesprávně vyložen. Stěžovatelka vytýká krajskému soudu nesprávné posouzení toho, že mezi vadné výrobky byla zařazena celá šarže předmětných filet.

V daném případě dospěla žalovaná k závěru, že stěžovatelka se dopustila porušení norem evropského práva. Článek 16 nařízení č. 178/2002, za jehož porušení byla stěžovatelka ve správním řízení v souladu s § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách sankcionována, stanoví: „Aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl“. Toto ustanovení

stěžovatelka podle názoru žalovaných správních orgánů i podle názoru Nejvyššího správního soudu porušila, neboť v řízení bylo nade vší pochybnost prokázáno, že předmětná balení aljašské tresky, jež stěžovatelka uváděla do prodeje, obsahovalo namísto na obalu deklarovaných 95 % pevného podílu toliko 85 % podílu masa. Tuto skutečnost lze považovat za nespornou, neboť stěžovatelka během řízení nezpochybnila výsledky laboratorních rozborů.

V uvedené procesní situaci pak nemohlo být pochybením správních orgánů, pokud uvedenou vlastnost výrobku přičetly všem výrobkům vyrobeným v dané šarži, naopak to byl logický a správný postup. Podle § 2 písm. t) zákona o potravinách se šarží rozumí „množství druhově totožných jednotek, které byly vyrobeny za stejných podmínek“. Jde tedy o to, že u potravin vyrobených v určité šarži lze předpokládat, že byly vyrobeny za stejných podmínek a mají tedy stejné vlastnosti, pokud není prokázán opak. Takovou skutečnost však stěžovatelka neprokázala a ani se ji prokázat nepokusila.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzením stěžovatelky, že podle čl. 14 odst. 6 nařízení 178/2002, který stanoví, že „[p]okud je nebezpečná potravinová součást dávky, šarže nebo zásilky potravin zařazených do stejné kategorie nebo odpovídajících stejnému popisu, předpokládá se, že všechny potraviny v dané dávce, šarži nebo zásilce rovněž nejsou bezpečné; pokud důkladné šetření neprokáže, že neexistují důkazy o tom, že zbytek dávky, šarže nebo zásilky není bezpečný“, lze šarží argumentovat, pouze pokud se jedná o nebezpečnou potravinu. K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že skutečnost, že uvedené ustanovení pojednává o potravině nebezpečné, ještě neznamená, že by přisuzování stejných vlastností výrobkům ve stejné šarži potravin nemohlo být zohledňováno i u potravin klamavě označených. V souzené věci je přitom zjevné, že se problém klamavého označení předmětné potraviny týkal celé šarže čítající 43.120 ks, přičemž stěžovatelka v řízení netvrdila a ani neprokázala opak. Postup žalované byl tedy plně v souladu s tuzemským právem a neodporoval ani právu evropskému. Nejvyšší správní soud tedy neshledal ani naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřisluší a žalované v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. března 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu