



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Ludmily Sandnerové, soudkyně Petry Kamínkové a soudce Marka Zimy ve věci

žalobce: **V. H. K., IČO: X**
bytem Y
zastoupený advokátkou Mgr. Martinou Šamlotovou
sídlem Milady Horákové 13, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
Květná 504/15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2023, č. j. SZPI/CH145-76/2022

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný částečně změnil rozhodnutí Státní zemědělské

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, č. j. SZPI/CH145-62/2022, ze dne 1. 2. 2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a ve zbytku je potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci za spáchání 11 přestupků uložena pokuta ve výši 1 600 000 Kč podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), a povinnost uhradit náklady laboratorních vzorků ve výši 59 532 Kč podle § 3 odst. 7 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění platném a účinném v době spáchání přestupku (dále jen „zákon o SZPI“). Uloženou výši pokuty žalovaný k odvolání žalobce nezměnil.

2. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že ve dnech 30. 3. 2022, 20. 4. 2022, 7. 4. 2022, 3. 5. 2022, 2. 6. 2022, 24. 6. 2022, 27. 7. 2022, 12. 8. 2022 a 15. 8. 2022 provedli inspektoři Státní zemědělské a potravinářské inspekce („SZPI“) kontroly Letištního skladu Menzies Aviation (Czech), s.r.o., K Letišti 57/1049, Praha 6. Zjistili, že žalobce, který měl u SZPI registrovanu maloobchodní prodejnu, neoznámil změnu předmětu činnosti, tedy že potraviny též dováží. Dále zjistili, že žalobce uvedl na trh velké množství potravin z Kambodži, které nevyhovovaly požadavkům na bezpečnost potravin. Tyto potraviny mnohanásobně překračovaly maximální množství pesticidů (až 45x). Přestupky se týkaly celkem 1 037 kg koření a dochucovadel (z toho 326 kg v balení po 100 g a zbylých 711 kg v balení po 1 kg). Některé potraviny obsahovaly nepovolená množství mnoha (až sedmi) různých pesticidů.

Žaloba

3. Žalobce předně namítá nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí z následujících důvodů.
4. Zaprvé, dle žalobce z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že se vytýkaných přestupků žalobce dopustil jako provozovatel potravinářského podniku, který je definován v čl. 3 odst. 2 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 (ES) č. 178/2002“). Žalobce nepovažuje za dostačující označení identifikačním číslem v záhlaví rozhodnutí. Jedná se o obligatorní znak skutkové podstaty, tudíž by měl žalovaný uvést, z čeho vyvozuje, že se žalobce dopustil vytýkané činnosti v souvislosti s provozováním potravinářského podniku, resp. v jaké konkrétní činnosti žalobce má spočívat provozování potravinářského podniku. Žalobce považuje vypořádání této námítky na str. 18 napadeného rozhodnutí za nedostatečné. Prvostupňový orgán ani žalovaný nedali do souvislosti postavení žalobce, který měl konat jako provozovatel potravinářského podniku, když žalobce nevystupuje jako podnikající osoba (provozovatel potravinářského podniku), ale také jako fyzická nepodnikající osoba. Samotná skutečnost, že je žalobce podnikající fyzickou osobou, nemůže vést k závěru, že žalobce za přestupky odpovídá jako podnikající fyzická osoba. Žalovaný byl povinen výše uvedený znak skutkové podstaty do popisu skutku uvést, což neučinil. Žalobce dále odkazuje na § 3 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, který měl porušit, a domnívá se, že z výroku o vině nevyplývá, že tuto povinnost porušil provozovatel potravinářského podniku.
5. Zadruhé, ve výroku o vině je opsaná zákonná definice „uvést výrobky na trh“, aniž by tato výroková věta obsahovala způsob uvedení výrobků na trh tak, jak jej definuje čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002, ze kterého vyplývá několik způsobů, jak lze uvést výrobek na trh. Prvostupňový orgán dle žalobce neuvedl znaky skutkové podstaty přestupku – v

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

jakém smyslu měl být žalobce provozovatelem potravinářského podniku a jakým způsobem měl uvést výrobky na trh. Žalobce uvádí, že nezná důvody napadeného rozhodnutí, proti kterým by mohl uplatnit svoji argumentaci. Odkazuje na vyjádření žalovaného na str. 19 napadeného rozhodnutí: „*odvolací orgán má za prokázané, že obviněný uváděl potraviny na trh, když potraviny držel za účelem převodu.*“ K tomuto tvrzení dle žalobce nebyly provedeny žádné důkazy, čemuž odpovídá i tvrzení žalovaného, že toto je zřejmé z velkého množství potravin, které žalobce ve více dnech dovážel do ČR. Žalobce namítá, že ani množství dovezených potravin není důkazem o tom, že uváděl na trh potraviny jako provozovatel potravinářského podniku. Žalobce oznámil žalovanému, že potraviny byly zlikvidovány a nebyly dodány žádným zákazníkům, z tohoto vyjádření však nelze vyvodit závěr, že potraviny byly určeny k uvedení na trh.

6. Zatřetí, žalobce namítá, že prvostupňový orgán neuvedl podklady pro vydání rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.
7. Kromě námitky nepřezkoumatelnosti žalobce žádá snížení uložené pokuty z důvodu její nepřiměřenosti s ohledem na příjmy žalobce. Žalobce uvedl, že uložená pokuta je nad jeho finanční možnosti. Žalobce přiložil přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2021, a uvedl, že za rok 2022 nemá daňové přiznání zpracované. Žalobce dále uvedl, že s manželkou vyživuje tři nezletilé děti.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 17. 7. 2023 navrhl žalobu zamítnout. Napadené rozhodnutí je dle žalovaného přezkoumatelné a obsahuje všechny znaky skutkové podstaty přestupku.
9. K námitce žalobce, že z výroku napadeného rozhodnutí není zřejmé, že žalobce se nacházel v postavení provozovatele potravinářského podniku, žalovaný odkazuje na str. 18 až 20 napadeného rozhodnutí. Uvádí, že žalobce byl ve výroku napadeného rozhodnutí identifikován pomocí IČO, které se přiděluje fyzické osobě s oprávněním k podnikatelské činnosti, nikoliv tedy fyzické osobě nepodnikající. Pokud by se rozhodnutí netýkala podnikatelské činnosti žalobce, správní orgány by v nich IČO neuváděly. Žalovaný dále dodává, že veškeré povinnosti, které žalobce porušil, a přestupky, kterých se dopustil, se vztahují pouze k provozovateli potravinářského podniku. Žalobce má potravinářský podnik a jeho činnost souvisí s distribucí potravin. Nelze dospět k závěru, že velké množství potravin dovezených z Asie (přes 1000 kg) sloužilo k jeho osobní spotřebě. Žalobce neoznámil kontrolnímu orgánu změnu předmětu činnosti (dovoz potravin), to však nemůže odůvodnit závěr, že protiprávní jednání spáchal jako nepodnikající fyzická osoba. Postavení žalobce jakožto provozovatele potravinářského podniku vyplývá přímo ze spáchaného jednání. Není nezbytně nutné, aby u každého jednotlivého přestupku bylo výslovně uvedeno, že žalobce byl v postavení provozovatele potravinářského podniku. Skutečnost, že prvostupňový orgán považoval žalobce za provozovatele potravinářského podniku, je výslovně uvedena na str. 22 napadeného rozhodnutí, kde správní orgán I. stupně uvedl, že žalobce jako provozovatel potravinářského podniku má objektivní odpovědnost za plnění požadavků potravinového práva a způsob spáchání (skrytost vad potravin) není liberačním důvodem pro zbavení se odpovědnosti za spáchané přestupky. Žalovaný svou úvahu podporuje odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 12. 2014, č. j. 62 A 68/2013-45. Nad rámec věci upozorňuje, že žalobce stále dováží do ČR z Asie potraviny s vysokými hodnotami pesticidů.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

10. K námitce způsobu uvedení na trh žalovaný odkazuje na čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002. Žalovaný má za prokázané, že žalobce uváděl potraviny na trh, když je držel za účelem převodu. Tuto skutečnost dovozuje z toho, že žalobce ve více dnech v relativně krátkém časovém období (30. 3. 2022, 28. 4. 2022, 9. 6. 2022) dovážel do ČR velké množství potravin. Dne 8. 5. 2022 (po termínu pro splnění součinnosti) žalobce kontrolnímu orgánu sdělil, že potraviny, které se pojí ke zjištěním ze dne 30. 3. 2022, byly zlikvidovány do odpadkových kontejnerů v místě podnikání a nebyly dodány žádným zákazníkům. Rovněž z tohoto vyjádření je dle žalovaného zřejmé, že potraviny byly určeny k prodeji zákazníkům. K ostatním potravinám žalobce informace vyžadované v rámci součinnosti nezaslal, nesplnil tím svoji zákonnou povinnost, a nemůže nyní namítat, že žalovaný neprokázal, že potraviny byly určeny pro spotřebitele. Žalovaný ke způsobu uvedení výrobků na trh dodává, že u všech porušených povinností a vytýkaných přestupků se výslovně uvádí, že tyto povinnosti jsou porušeny či přestupky spáchány ve fázi uvádění potraviny na trh. Žalovaný považuje objektivní stránku přestupků za náležitě popsanou. V žádném právním předpise se neuvádí povinnost určit při popisu spáchání přestupku některý ze způsobů uvádění na trh obsažených v čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002. Výroková část přestupku musí obsahovat dle § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. popis skutku s označením místa (celní sklad na adrese K Letišti 57, 161 00 Praha), času (datum kontroly a následně blíže specifikované období, které po kontrole následovalo) a způsobu spáchání (uvádění na trh). Místo, čas a způsob spáchání přestupku je třeba uvést takovým způsobem, aby nemohl být přestupek zaměněn s přestupkem jiným. Dle žalovaného je v daném případě záměna s jiným přestupkem vyloučena, přestupky jsou popsány dostatečně určitě.
11. K námitce absence uvedení podkladů pro vydání prvostupňového rozhodnutí žalovaný odkazuje na str. 20 napadeného rozhodnutí. Prvostupňový orgán na str. 11 napadeného rozhodnutí detailně popsal všechny podklady. Žalovaný pak uvedl výčet podkladů rovněž v napadeném rozhodnutí (str. 14 až 15).
12. K nepřiměřené výši pokuty žalovaný uvádí, že přiměřeností pokuty se zabýval na str. 21 až 24 napadeného rozhodnutí a že na str. 20 až 21 se zabýval možným likvidačním charakterem uložené pokuty. Žalovaný uznává, že pokuta je poměrně vysoká, koresponduje však s vysoce závažným jednáním, kterého se žalobce dopustil, a zohledňuje přitěžující i polehčující okolnosti. Žalovaný uvádí, že se v odvolacím řízení snažil důkladněji zabývat zjišťováním osobních a majetkových poměrů žalobce, avšak žalobce mu neposkytl žádnou součinnost a nijak své majetkové poměry neprokázal. Žalobce v odvolacím řízení likvidační účinek ani nepřiměřenost pokuty nenamítal a tuto námitku poprvé vznáší až v žalobě. Daňové přiznání žalobce za rok 2021 dle žalovaného nevypovídá o žalobcově situaci, neboť žalobce s dovozem velkého množství potravin z Asie začal teprve v roce 2022, čímž došlo k diametrální změně jeho dosavadní podnikatelské činnosti. K provozu podnikání v takovém rozsahu musí žalobce dle žalovaného vlastnit kapitál určité velikosti.

Posouzení žaloby

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Neshledal přitom vady, k nimž by měl povinnost přihlédnout z moci úřední.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

14. Soud rozhodl bez jednání, neboť účastníci s takovým postupem nevyjádřili nesouhlas ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

15. Žalobce předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
16. Rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předesírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl či jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23).
17. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů tak musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 7 Afs 212/2006).
18. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 1 Afs 92/2012, bod 28).
19. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
20. Soud při vědomí výše uvedených východisek dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.
21. Žalobce již v odvolacím řízení namítal nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, neboť z prvostupňového rozhodnutí dle něj nevyplývá, že se přestupků dopustil jako provozovatel potravinářského podniku ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002, a výroková věta prvostupňového rozhodnutí neobsahuje konkrétní způsob „vedení výrobků na trh“ tak, jak je definuje čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002, ze kterého vyplývá několik způsobů uvedení výrobku na trh. Žalobce namítal, že nezná důvody prvostupňového rozhodnutí, proti kterým by mohl uplatnit svoji argumentaci. Namítal také absenci výčtu podkladů pro vydání rozhodnutí.
22. Na tyto odvolací námitky dle soudu žalovaný reagoval do té míry, aby bylo možno napadené rozhodnutí považovat za přezkoumatelné.
23. Žalobce předně namítá, že žalovaný nedostatečně vypořádal námitku, že z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že se vytýkaných přestupků žalobce dopustil jako provozovatel potravinářského podniku, který je definován v čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002.

24. Žalovaný k této námitce v napadeném rozhodnutí uvedl:

„Obviněný byl identifikován pomocí IČO (identifikačního čísla osoby), které je přiděleno fyzické osobě s oprávněním k podnikatelské činnosti, nikoliv tedy fyzické osoby nepodnikající. Z předmětného uvedení je zřejmé, že se dané protiprávní jednání pojí k předmětu činnosti obviněného, tj. k jeho podnikání. Veškeré právní povinnosti, jejichž porušení je obviněnému vytýkáno, jsou povinnosti, jejichž plnění musí zajistit pouze provozovatel potravinářského podniku (tedy nikoliv jiný subjekt, např. nepodnikající fyzická osoba). Odvolací orgán namátkou uvádí, že např. povinnost upravená v § 3 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., na kterou odkazuje obviněný, je povinnost, která je ukládána právě jen provozovateli potravinářského podniku. Stejně tak tomu je i u přestupků, jejichž spáchání je obviněnému přisuzováno. Veškerých přestupků, které jsou uvedeny v ustanovení § 17 zákona č. 110/1997 Sb. se může dopustit pouze provozovatel potravinářského podniku.

Dle čl. 3 odst. 3 nařízení (ES) č. 178/2002 je provozovatel potravinářského podniku „fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí.“ Obviněný je fyzickou osobou, která uváděla na trh potravin, tudíž je jeho povinností dodržovat požadavky potravinového práva. Co se týká definice potravinářského podniku, ta je obsažena v čl. 3 odst. 2 uvedeného nařízení a stanovuje, že „potravinářským podnikem je veřejný, nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoliv fází výroby, zpracování a distribuce potravin.“ Z výše uvedeného lze dospět k závěru, že obviněný má potravinářský podnik (soukromý podnik bez ohledu na ziskovost podnikání), jeho činnost souvisí s distribucí potravin. Nelze vyvodit závěr, že velké množství (přes 1 000 kg) potravin (koření, dochucovadel), které do ČR z Asie dovezl, sloužilo k jeho osobní spotřebě. Skutečnost, že obviněný byl v postavení provozovatele potravinářského podniku, vyplývá přímo ze samotného jednání, kterého se obviněný dopustil. Není nezbytně nutné, aby u každého jednotlivého přestupku bylo výslovně uvedeno, že obviněný byl v postavení provozovatele potravinářského podniku. Skutečnost, že správní orgán I. stupně považoval obviněného za provozovatele potravinářského podniku, je výslovně uvedena na str. 22 napadeného rozhodnutí, kde správní orgán I. stupně uvedl, že obviněný jako provozovatel potravinářského podniku má objektivní odpovědnost za plnění požadavků potravinového práva a způsob spáchání (skrytost vad potravin) není liberačním důvodem pro zbavení se odpovědnosti za spáchané přestupky.

Obviněného bylo v daném případě namísto považovat za provozovatele potravinářského podniku, když tato úvaha koresponduje s názorem Krajského soudu v Brně, který soud vyslovil v rozhodnutí č. j. 62 A 68/2013-45 ze dne 2. 12. 2014: „Za situace, kdy zákon o potravinách definici potravinářského podniku ani jeho provozovatele neobsahuje, je třeba (právě s ohledem na § 1 odst. 1 tohoto zákona) vyjít z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 (...). Z uvedeného plyne, že potravinářský podnik je třeba chápat široce; naplnění jeho znaků nemůže být vázáno na existenci oprávnění k podnikání, na jakékoli povolení či na určitou formu subjektu. Jeho znaky tak naplňuje i ten, kdo vykonává činnost související s fází výroby, zpracování či distribuce potravin, pokud tak nečiní pro domácí či osobní spotřebu, bez jakéhokoli oprávnění, tj. „načerno“. Velmi přilehavě tak žalovaný vychází z právního názoru (dnešního) Soudního dvora ve věci C-41/90 (Hofner a Elser, 1991, ECR I-1979), podle něhož je podnikem (tu potravinářským) každá entita provozující hospodářskou činnost.“ Odvolací orgán vycházející z uvedeného rozhodnutí má za prokázané, že obviněný provozoval potravinářský podnik, tzn., že byl provozovatelem potravinářského podniku.“

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

25. Soud nepřisvědčil žalobci, že žalovaný jím vznesenou námitku vypořádal nedostatečně. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí přehledně vyplývá, z čeho žalovaný či prvostupňový orgán usuzuje, že žalobce se přestupku dopustil jako podnikající fyzická osoba. Nelze přisvědčit žalobci, že žalovaný či prvostupňový správní orgán dochází k závěru o odpovědnosti žalobce jakožto podnikající fyzické osoby pouze ze skutečnosti, že žalobce je podnikatelem. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce provozuje potravinářský podnik související s distribucí potravin. Při této úvaze vzal v potaz okolnost, že žalobce dovezl do ČR z Asie velké množství potravin (přes 1000 kg koření a ochucovadel), které s ohledem na množství nemohly sloužit jeho osobní potřebě.
26. Námitka je tedy nedůvodná.
27. Žalobce dále spatřuje nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí v tom, že ve výroku o vině je opsaná zákonná definice „uvést výrobky na trh“, aniž by tato výroková věta obsahovala způsob uvedení výrobků na trh tak, jak jej definuje čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002, ze kterého vyplývá několik způsobů, jak lze uvést výrobek na trh. Žalovaný dle žalobce tento nedostatek neodstranil.
28. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k totožné námitce žalobce uvedl:

„u všech povinností, jejichž porušení bylo obviněnému vytýkáno, je výslovně (obecně) uvedeno, že tyto povinnosti jsou porušeny ve fázi uvádění potravin na trh, např. provozovatel potravinářského podniku je povinen dle § 3 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb. zabezpečit, aby „ve všech fázích uvádění potravin na trh“ byl k dispozici doklad o původu zboží a bez zbytečného odkladu ho předložit orgánu dozoru na jeho žádost“; v čl. 18 odst. 1 nařízení (ES) č. 396/2005 je uvedeno, že „produkty zahrnuté v příloze I nesmějí obsahovat od doby svého uvedení na trh jako potravin nebo krmiva žádná rezidua pesticidů převyšujícím“ Stejně tak i příslušné přestupky, kterých se obviněný porušením právních povinností dopustil, se pojí k uvádění potravin na trh, např. dle § 17 odst. 1 písm. s) zákona č. 110/1997 Sb. „provozovatel potravinářského podniku se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. r) nezabezpečí, aby ve všech fázích uvádění potravin na trh byl k dispozici doklad o původu zboží, nebo bez zbytečného odkladu nepředloží doklad o původu zboží orgánu dozoru na jeho žádost“, případně dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. „provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potravin“ (bez bližšího vymezení způsobu uvedení potravin na trh).

Odvolací orgán zastává názor, že objektivní stránka přestupků byla náležitě popsána, když u každého jednání je popsáno konání obviněného - neoznámení zahájení činnosti, uvádění na trh potravin, které nesplňovaly požadavky na bezpečnost potravin ve znaku reziduí pesticidů, když obviněný tyto potraviny převzal v celním skladu na adrese K Letišti 57, 161 00 Praha a tyto potraviny dále uváděl na trh (obviněný nezaslal požadovanou součinnost, tudíž nelze ani konstatovat, zda tyto potraviny pouze skladoval, nabízel k prodeji či skutečně prodal). Dostatečně uvedeným popisem je tak v daném případě právě informace o tom, že obviněný uváděl potraviny na trh. V žádném právním předpise, který se pojí k jednání obviněného, není uvedeno, že je nezbytné při popisu spáchání přestupku určit některý ze způsobů uvádění na trh, které jsou obsaženy v čl. 3

odst. 8 nařízení (eS) č. 178/2002. Výroková část přestupku musí obsahovat dle § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. popis skutku s označením místa (celní sklad na adrese K Letišti 57, 161 00 Praha), času (datum kontroly a následně blíže specifikované období, které po kontrole následovalo) a způsobu spáchání (uvádění na trh). Místo, čas a způsob spáchání přestupku je třeba uvést takovým způsobem, aby nemohl být přestupek zaměněn s přestupkem jiným. Odvolací orgán je toho názoru, že tomu bylo v daném případě zabráněno, záměna s jiným přestupkem je vyloučena a přestupky jsou popsány dostatečně určitě.“

29. Soud shledává výše uvedené odůvodnění žalovaného dostatečným. Žalovaný žalobci srozumitelně vysvětlil povinné náležitosti výroku rozhodnutí a uvedl, čím konkrétně dostal splnění konkrétních náležitostí. Žalobcem uváděný článek 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002 je ustanovením, které vykládá pojem „uvádění na trh“ pro účely nařízení. Jak uvedl žalovaný ve vyjádření, v žádném právním předpise se neuvádí povinnost určit při popisu spáchání přestupku některý ze způsobů uvádění na trh obsažených v čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002. Žalobce přitom neuvádí důvody, pro které by bylo nutné trvat na uvedení konkrétního způsobu uvádění výrobku na trh.
30. Ani tuto námitku soud tedy neshledal důvodnou.
31. Soud nepřisvědčil ani námitce, že prvostupňový orgán neuvedl podklady pro vydání rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu. Jak žalobci již vysvětlil žalovaný na str. 20 napadeného rozhodnutí, prvostupňový orgán na str. 11 prvostupňového rozhodnutí detailně vypsál všechny podklady, které mu sloužily jakožto podklad pro správní řízení a které byly zároveň hodnoceným důkazem. Námitka je tedy nedůvodná.

Nepřiměřenost pokuty

32. Žalobce považuje výši uložené pokuty za nepřiměřenou a požaduje, aby soud uloženou pokutu moderoval.
33. Z napadeného rozhodnutí plyne, že žalobce tuto námitku v odvolacím řízení neuplatnil. Žalovaný se však zabýval zjišťováním osobních a majetkových poměrů žalobce a posuzoval, zda uložená pokuta není pro žalobce likvidační a zda není nepřiměřená spáchanému protiprávnímu jednání. Žalovaný žalobce vyzval, aby ve lhůtě 10 pracovních dnů od doručení výzvy zaslal odvolacímu orgánu listiny, které dokládají jeho aktuální majetkovou situaci. Žalovaný uvedl příkladný výčet listin, které mohl žalobce zaslat. Žalobce však zůstal zcela pasivní a žádné listiny, které by dokládaly jeho majetkové poměry, nezaslal. Nyní v řízení před soudem doložil daňové přiznání za rok 2021 a rodné listy svých dětí.
34. Soud neshledal důvod výši uložené pokuty moderovat.
35. Dle § 37 přestupkového zákona: „[p]ři určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména
 - a) k povaze a závažnosti přestupku,
 - b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,
 - c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,

e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,

f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,

g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti,

h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán,

i) u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.“

36. Soud předesílá, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87).

37. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č.

105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.].

38. Prvostupňový orgán žalobci uložil pokutu ve výši 1 600 000 Kč, tedy pokutu ve výši 3,2 % zákonem stanovené horní hranice sankce (50 000 000 Kč). Soud při posuzování přiměřenosti uložené pokuty vyšel ze shora popsáných judikaturních východisek a podrobněji se zabýval výší uložené pokuty, tedy zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupků. Lze konstatovat, že okolnostmi stanovení výše sankce se žalovaný v napadeném rozhodnutí i prvostupňový orgán v prvostupňovém rozhodnutí podrobně zabývali. Určením druhu a výměry správního trestu se prvostupňový orgán zabýval na stranách 21 až 25 prvostupňového rozhodnutí a druhostupňový orgán na stranách 22 až 25 napadeného rozhodnutí.
39. Prvostupňový orgán uvedl, že uložená pokuta plní preventivní i represivní funkci správního trestu. Ve smyslu § 43 přestupkového zákona pak zjistil, že přestupky jsou natolik závažné, že projednání věci před správním orgánem by nepostačilo k nápravě obviněného. Žalobce se dopustil 11 přestupků. Dle absorpční zásady uložil prvostupňový orgán trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný (bod 9) prvostupňového rozhodnutí – obviněný uvedl na trh potravinu „Lychee“, která nevyhověla požadavkům na bezpečnost potravin ve vztahu k sedmi druhům reziduí pesticidů), který je sankcionován podle § 17f písm. d) zákona o potravinách (toto ustanovení dopadá na více přestupků spáchaných žalobcem). Prvostupňový orgán při ukládání sankce zohlednil závažnost protiprávního jednání žalobce hodnocenou jako vysokou a jako přitěžující okolnost vzal v úvahu souběh 11 přestupků a to, že protiprávní jednání nebylo ojedinělé.
40. Povinnost přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele mají správní orgány tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví úvahou.
41. V rozsudku ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 316/2017-43, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„stěžovatel v rámci správního řízení nikdy neindikoval, že by u něj mohl být dán zvláštní důvod, aby správní orgány zjišťovaly jeho osobní a majetkové poměry při úvahách o výši sankce. Správní orgán, pakliže nemá žádné podstatné indicie o tom, že by pokuta mohla být pro pachatele likvidační, nemusí vždy provádět rozsáhlé zjišťování jeho osobních a majetkových poměrů, leda by snad byla výše pokuty sama o sobě tak značná, že by na první pohled mohla být likvidační pro většinu dotčených subjektů, nebo by to jednoznačně vyplývalo z jiných okolností správního řízení.“* (shodně viz i rozsudek městského soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 11 Af 47/2015-55, a rozsudek sp. zn. 6 A 101/2019).
42. Žalovaný v odvolacím řízení přistoupil ke zkoumání majetkových poměrů žalobce. Vyzval žalobce k součinnosti, avšak ten zůstal zcela pasivní a žádné listiny dokládající jeho majetkové poměry nedoložil. Z veřejných rejstříků se žalovanému nepodařilo zjistit jakékoliv další informace o majetkové situaci obviněného. Likvidační charakter pokuty tedy nebyl prokázán.
43. Z daňového přiznání za rok 2021 přiloženého k žalobě soud zjistil, že žalobce v roce 2021 vykazoval zisk 444 451 Kč. Soud se ztotožnil s žalovaným, že toto daňové přiznání za rok

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

2021 není relevantní pro posouzení žalobcovy finanční situace v pozdějších obdobích, kdy žalobce zahájil dovoz velkého množství potravin z Asie. Žalobce však žádné údaje o své aktuální finanční situaci žalovanému ani soudu nesdělil. Majetkové poměry žalobce se soudu nepodařilo zjistit ani z obchodního či živnostenského rejstříku. Do Sbírký listin žalobce založil poslední účetní závěrku za rok 2011. Z těchto důvodů soud nemohl posoudit dopad pokuty do jeho majetkových poměrů.

44. Soud má s ohledem na výše uvedené za to, že pokuta uložená žalobci naplňuje obě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a především funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Soud uznává, že uložená pokuta ve výši 1 600 000 Kč může být citelným zásahem do hospodaření žalobce, avšak žalobce nedoložil údaje o své majetkové situaci, ze kterých by šlo dovodit nepřiměřenost či likvidační charakter pokuty. Jak uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 19. 4. 2023, č. j. 5 A 167/2019-49, odmítl-li žalobce sám správním orgánům poskytnout součinnost a nedoložil-li své majetkové poměry, nemůže se nyní dovolávat nedostatečně zjištěného skutkového stavu, který sám zapříčinil. Žádné pochybení v tomto směru městský soud neshledal.
45. Jelikož pokuta ve výši 1 600 000 Kč nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená závažnosti přestupku, způsobu jeho spáchání a jeho následkům, okolnostem, za nichž byl spáchán a je způsobilá splnit svůj účel, podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci nebyly splněny.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Z výše uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
47. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.

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.

Praha 21. srpna 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Z.