

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **NELA DRINKS s.r.o.,** se sídlem Úzká 127, Český Těšín – Dolní Žukov, zast. JUDr. Radkem Hudečkem, advokátem se sídlem Poděbradova 1243/7, Ostrava, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát,** se sídlem Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 7. 2014, č. j. SZPI/AB885-8/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 7. 2016, č. j. 22 Ad 95/2014 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované uvedenému v záhlaví. Posledně zmíněným rozhodnutím bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci (dále jen „inspektorát“) ze dne 20. 2. 2014, č. j. SZPI/AB885-5/2014, kterým byla uznána vinnou, že vyrobila a následně uvedla na trh lihovinu klamavě označenou „VODKA FERDINAND 40% obj. alk.“ o objemu 0,1 l v celkovém množství 20 274 ks, která nevyhověla co do naměřené koncentrace metanolu požadavkům stanoveným v kategorii 15. písm. a) odst. 3

přílohy č. II nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 110/2008 (ES) o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení lihovin a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1576/89, a která proto svým označením uváděla spotřebitele v omyl, přičemž takto porušila svou povinnost stanovenou 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. Tím naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 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 do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o potravinách"), za což jí byla dle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách uložena pokuta ve výši 200 000 Kč a uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Krajský soud konstatoval, že žalovaná se otázkou relevantnosti zavinění zabývala. Pro stěžovatelkou uváděný § 16 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, řešící zavinění, není prostor ani podle zákona o potravinách, ani podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Ze zákona o potravinách vyplývá, že daný správní delikt je deliktem objektivním, tedy bez ohledu na zavinění, pouze s možností liberace. Otázka zavinění byla posuzována při stanovení výše pokuty. Žalovaná se důkladně zabývala okolnostmi spáchání správního deliktu a posoudila jeho závažnost. Své závěry, i s ohledem na rozsah poškození zájmů spotřebitelů, promítla do úvahy o výši ukládané pokuty, když výslovně uvedla, že ohrožení zdraví spotřebitelů nikdy nebylo stěžovatelce kladeno za vinu. Žalovaná shrnula, že újma byla u spotřebitelů způsobena označením „vodka" ačkoli lihovina z jakostního hlediska nesplňovala požadavky, které jsou na tyto lihoviny kladeny. Pokuta byla uložena v zákonné výši a žalovaná důkladně vyložila důvody, proč se rozhodla pro uložení pokuty právě v dané výši. S jejími úvahami a závěry se krajský soud ztotožnil. Žalované pouze vytknul, že předchozími delikty stěžovatelky argumentovala ve vyjádření k žalobě, nicméně v napadeném rozhodnutí se takováto úvaha nenachází.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Tvrdí, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť v jeho odůvodnění se provádí pouze shrnutí žalobních důvodů a vyjádření žalované, ale krajský soud sám blíže nerozvedl, proč byl dle jeho právního názoru postup správních orgánů v souladu se zákonem.

[5] Stěžovatelka uvádí, že v žalobě nepolemizovala s objektivní odpovědností za správní delikt, ale v souladu s poukazem na samotnou žalovanou citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ads 129/2009 – 111, by měla být při správním uvážení ohledně výše uložené pokuty brána v potaz i míra zavinění.

[6] Stěžovatelka má pro účely vnitřní kontroly specializovaného zaměstnance, jakož i potřebnou laboratorní techniku pro rozbory vstupních surovin i produkovaných výrobků. Z kontrolních zjištění u jiných výrobců vyplývá, že ani při vynaložení veškerého

úsilí nemůže nikdy 100% zajistit to, aby se byť jen minimální odchylka nevyskytla, neboť by musela kontrolovat každou lahev. Kontrolní činnost tedy sama provádí a nešlo proto ani o úmysl, ani o nedbalost. Navíc se nejednalo o zjištění látek poškozujících lidské zdraví, ale pouze o „klamání spotřebitele“ složením minimálně se odchylujícím od deklarovaného. Je malým podnikem, který nedosahuje významných obratů. Svou celkovou hospodářskou situaci navrhuje prokázat účetní závěrkou za rok 2014. S ohledem na tyto všechny okolnosti jí měla být uložena výrazně nižší pokuta.

[7] Nebylo proto správné, že krajský soud žalované vytkl pouze argumentaci předchozími správními rozhodnutími, která stěžovatelka pro přehlednost připojila. Kontrolní zjištění byla učiněna před 5 lety. Tato skutečnost podle ní jen prokazuje, že takovým případům nelze objektivně zabránit.

[8] Závěrem proto navrhla, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se nedomnívá, že by rozsudek trpěl nepřezkoumatelností. Poukázala na konkrétní části rozsudku, kde krajský soud na námitky stěžovatelky reagoval. Otázka zavinění není pro posouzení její odpovědnosti podstatná. V rámci hodnocení kritéria způsobu spáchání správního deliktu žalovaná přihlédla k míře zavinění a možnosti stěžovatelky svým jednáním ovlivnit závažnost spáchaného správního deliktu. K její tíži bylo hodnoceno, že jakožto výrobce v rámci kontrolních mechanismů zanedbala výstupní kontrolu kvality lihoviny a její vlastnosti a značení dále neověřovala. Případné selhání lidského faktoru má odhalit a předejít tak poškození spotřebitelů, kteří se při výběru lihoviny musí spolehnout pouze na poctivost výrobce. Škodlivý následek spočívá v uvádění spotřebitele v omyl a není proto podstatný vliv na zdraví spotřebitelů. Minimální odchylka od povolené tolerance obsahu metanolu byla hodnocena ve prospěch stěžovatelky, což se promítlo do výše ukládané pokuty. Rozhodnou skutečností při výměře pokuty je velikost újmy, jež byla porušením povinností plynoucích z právních předpisů způsobena, nikoliv velikost, resp. postavení subjektu na trhu. Pokuta plní svou represivní funkci, není však zásahem nepřiměřeným s likvidačními účinky. Žádné skutečnosti v průběhu správního řízení takovému následku nenasvědčovaly a nebylo je proto třeba zkoumat. Předkládaná účetní závěrka nebyla součástí správního spisu, tudíž k ní žalovaná přihlížet nemohla. V řízení před Nejvyšším správním soudem není prostor pro její posouzení s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. K žádosti stěžovatelky jí bylo umožněno splácet pokutu ve splátkách.

[10] Žalovaná proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není

důvodná.

[12] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností, tedy důvodem kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[13] Není pravdou, že by krajský soud pouze rekapituloval vyjádření stran a sám žádný názor nezaujal. Rekapitulační část je sice delší než část obsahující nosné důvody rozhodnutí, to ale nemá vliv na přezkoumatelnost rozhodnutí. Ostatně žaloba sama představovala přibližně čtyři strany rekapitulace a pouze jednu stranu vlastních žalobních námitek. Stěžovatelka se mýlí, že by měl krajský soud sám od sebe odůvodňovat, proč byl obecně postup správních orgánů v souladu se zákonem. Krajský soud má povinnost přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí zásadně pouze v rozsahu žalobních bodů (viz § 75 odst. 2 s. ř. s. a setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 Afs 16/2003 - 79, ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 - 69 nebo ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63).

[14] Krajský soud tak měl povinnost přezkoumat rozhodnutí žalované pouze v tom rozsahu, ve kterém jej sporovala stěžovatelka v žalobě, což se stalo.

[15] Je pravdou, že pokud jde o výši uložené pokuty, pak krajský soud použil méně obvyklý, avšak přípustný způsob vypořádání této žalobní námitky, když se výslovně ztotožnil s odůvodněním žalované. Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[16] Odvolací námitky ohledně výše pokuty se primárně překrývají s žalobním bodem ohledně téže otázky, ačkoliv jsou vyjádřeny jinými slovy. Obsahově však stěžovatelka v obou případech poukazovala na konkrétní okolnosti dané věci (zejména na individuální pochybení zaměstnance, resp. v žalobě na nemožnost vzniklé situaci zcela předejít, a neohrožení zdraví spotřebitelů) a svou nedobrou hospodářskou situaci. Žalovaná v rozhodnutí podrobně rekapitulovala kritéria pro stanovení výše pokuty, která vzal v úvahu inspektorát, a ztotožnila se s nimi, zejména pokud jde o způsob spáchání, následky a okolnosti, za nichž se stěžovatelka deliktu dopustila. Mimo jiné takto potvrdila závěr inspektorátu, že jednání stěžovatelky bylo nedbalostní, protože zanedbala výstupní kontrolu kvality lihovin. Je tedy zřejmé, že žalovaná tím i vysvětlila, že individuální pochybení zaměstnance nemohlo být polehčující okolností, neboť stěžovatelka měla mít takové kontrolní mechanismy, které by i na takové individuální selhání byly schopny reagovat.

[17] Potvrzením této úvahy krajský soud nad rámec nezbytného (viz bod [22] k nesplnění náležitostí žalobního bodu) odpověděl i na velmi obecně vznesenou námitku, že vzniklé situaci nešlo zcela předejít, když stěžovatelka již nijak neuvedla, proč by nebyla schopna výstupní kontrolu provádět. Dále na str. 3 svého rozhodnutí žalovaná výslovně poukázala na to, že stěžovatelce vůbec nebylo kladeno za vinu, že by ohrozila spotřebitele nebezpečnou potravinou, proto jsou námitky týkající se bezpečnosti potravin nedůvodné. Pokud jde o hospodářskou situaci, žalovaná v rozhodnutí uvedla, že pokuta musí znamenat citelný zásah do majetkové sféry, který ale nemá likvidační účinky. Nepříznivou hospodářskou situaci, jejímž důsledkem by však nebyla likvidace stěžovatelky, tedy zjevně nepovažovala za rozhodující kritérium pro uložení pokuty. To, že v této části krajský soud odkázal na podrobné odůvodnění žalované, nelze považovat za pochybení.

[18] Nad rámec odvolacích námitek stěžovatelka v žalobě k nepřiměřené výši pokuty poukazovala pouze na to, že se v jejím případě jedná o první správní delikt tohoto typu. Na to žalovaná ve vyjádření k žalobě reagovala tak, že se o první správní delikt tohoto druhu nejedná, neboť v minulosti byla stěžovatelka již za obdobný delikt postižena. Na to krajský soud reagoval tak, že argumentace předchozími správními delikty měla být obsažena již v napadeném rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že na žalobní námitku krajský soud reagoval, nicméně není zcela zřejmé, jaké vyvodil důsledky z toho, že se tato úvaha v napadeném rozhodnutí neobjevila, ačkoliv tomu tak podle krajského soudu být mělo.

[19] Tato vada však nemohla sama o sobě mít vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu. Pokud totiž stěžovatelka v žalobě ohledně přiměřenosti pokuty namítala, že se jedná o první správní delikt tohoto druhu, pak žalovaná v řízení před krajským soudem pouze uvedla na pravou míru, že tomu tak není, což stěžovatelka nijak nesporovala a v kasační stížnosti to výslovně přiznává. Je pak zřejmé, že tvrzení, že se jedná o první delikt, nemohla brát žalovaná žádným způsobem jako polehčující okolnost. Naopak skutečnost, že jde o opakovaný delikt, nepovažovala žalovaná za okolnost přitěžující. V žádném žalobním bodu stěžovatelka nenamítala, že žalovaná měla předchozí správní delikty nějak zohlednit při rozhodování. Krajský soud by proto z tohoto důvodu vůbec zrušit rozhodnutí nemohl, navíc si lze jen těžko představit, že by se takové okolnosti stěžovatelka dovolávala, neboť by mohla být pouze v její neprospěch. Další rozvedení úvahy krajského soudu proto nemohlo mít vliv na zákonnost zamítavého výroku, neboť krajský soud za dané situace nemohl rozhodnutí žalované zrušit, i pokud by se skutečně měla k tíži stěžovatelky zohlednit její předchozí protiprávní jednání.

[20] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný.

[21] Není pravdou, že by se stěžovatelka v žalobě domáhala zohlednění výše pokuty dle formy zavinění (zda její jednání bylo kryto zaviněním ve formě nedbalosti či úmyslu nebo bylo zcela nezaviněné), a nesporovala objektivní odpovědnost za správní delikt. V žalobě (jde o více jak polovinu její veškeré žalobní argumentace) výslovně uváděla, že pro odpovědnost za správní delikt je nezbytné, aby se jednalo o zaviněné jednání alespoň ve formě nedbalosti. Podle jejího závěru nebyl tento znak naplněn, neboť nevěděla, ani vědět nemohla, že její zaměstnanec zaměnil ingredience při výrobě.

[22] Jediná zmínka v žalobě, která souvisí s mírou zavinění stěžovatelky a vztahu k výši pokuty je, jak již bylo uvedeno shora v bodu [16], holé konstatování, že *„nešlo tomuto dle žalobce 100% předejít"*. Až v kasační stížnosti konkrétně uvádí, proč není možné zcela zajistit, že uváděné výrobky budou odpovídat právním předpisům (viz bod [6] tohoto rozsudku). Jak vyplývá z § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z žalobního bodu musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Uvedené tvrzení tak nebylo možné považovat za řádný žalobní bod, neboť stěžovatelka vůbec neuváděla, proč by se správnímu deliktu předejít nedalo a v čem je chybná úvaha žalované, že zanedbala výstupní kontrolu a krajský soud jej proto neměl povinnost vypořádávat. Pokud nyní tuto úvahu rozvádí tak, že nově tvrdí, z jakých skutkových důvodů není možné zajistit dodržení právních předpisů při výrobě, jedná se o zcela nově tvrzený důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí, ačkoliv tento důvod mohla řádně tvrdit již v řízení před krajským soudem, a je proto nepřípustný podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[23] Odkaz na rozsudek sp. zn. 4 Ads 129/2009 je bezpředmětný, protože se stěžovatelka posouzení otázky zavinění ve vztahu k výši pokuty v soudním řízení správním relevantním způsobem nedovolávala, a tato otázka proto nemohla být posouzena.

[24] Jestliže poukazuje na to, že se jednalo pouze o klamání spotřebitele, nikoliv o ohrožení jeho zdraví, což by se mělo projevit ve výši sankce, Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se shora uvedeným závěrem správních orgánů, který aproboval i krajský soud. Stěžovatelka byla sankcionována za klamání spotřebitele, nikoliv za nedodržení požadavku na bezpečnost potravin [tedy například delikt podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách], za které hrozí několikanásobně vyšší sankce [§ 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách]. Je tedy zcela logické, že při posuzování výše pokuty se nemohlo přihlížet k tomu, že svým jednáním neohrozila zdraví spotřebitelů, neboť pak by se dopustila i jiného, přísněji postižitelného deliktu. Neohrožení zdraví spotřebitelů je proto pro určení výše pokuty za správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách zcela právně bezvýznamné.

[25] Ke vztahu mezi hospodářskou situací stěžovatelky a výší pokuty, je třeba poukázat na to, že § 17i odst. 2 zákona o potravinách ukládá při určení výměry pokuty přihlédnout pouze k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Majetkové poměry pachatele nejsou mezi kritérii pro výši pokuty uvedena. Takovou situací se zabýval rozšířený senát v žalovanou zmiňovaném usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, kdy mimo jiné konstatoval: *„Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda", tedy zmíněný 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 nepřípustný likvidační charakter."* V nyní posuzované situaci proto nemohly být majetkové poměry stěžovatelky podstatné pro stanovení výše uložené sankce, kromě zcela výjimečné situace, že pro ni mohla mít likvidační charakter a i to jen za určitých okolností (viz bod [33] citovaného usnesení rozšířeného senátu).

[26] Stěžovatelka však v žalobě opět, kromě zcela obecného tvrzení, že jí hospodářská situace způsobená obecně požadavky kladenými na výrobce lihových výrobků neumožňuje hradit pokutu, nic dalšího neuváděla. Proč konkrétně by nemohla pokutu uhradit a zda jde jen o dočasný či dlouhodobější problém nevysvětlila a ani nenavrhla žádné důkazy. Z tohoto obecného tvrzení nešlo seznat, že by výše uložené pokuty měla být pro ni likvidační. Žalovaná již v napadeném rozhodnutí uvedla, že neshledala výši pokuty za likvidační a stěžovatelka s tím nijak konkrétně nepolemizovala. V kasační stížnosti ani netvrdí, že by pokutu nebyla schopna uhradit, pouze v obecné rovině poukazuje na svou nedobrou hospodářskou situaci v roce 2014 a nově předkládá účetní závěrku (respektive pouze výkaz zisku a ztráty). Konkrétní tvrzení a skutečnosti k tomu, že uhrazení pokuty je pro ni případně likvidační měla uplatnit již v řízení před krajským soudem. Ke skutečnostem uplatněným později Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec její běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 29. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu