



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudkyň JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci

žalobkyně: **K. Č. r. v. o. s., IČO: X,**
se sídlem X,

proti
žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy,**
se sídlem Slezská 7, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2017, čj. SVS/2017/000575-G,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně napadla žalobou shora označené rozhodnutí žalované a domáhá se jeho zrušení. Žalovaná tímto rozhodnutím změnila rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 11. 2016, čj. SVS/2016/132626-S, tak, že ve výroku I bodu 2 text „podle § 17 odst. (2) písm. d) zákona o potravinách porušením povinnosti dle § 10 odst. (1) písm. a) téhož zákona tím, že dne 22. 06. 2016 uváděla v provozovně na trh výrobek P. T. š. k., 0,080kg, X od dodavatele: H. T. G., S. S., B. X, A. X P., klamavě označenou – na etiketě chybí označení „minimální doba

trvanlivosti“ nebo „spotřebujte do“ nahradila textem „podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách porušením povinnosti dle § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 téhož zákona tím, že dne 22. 06. 2016 v provozovně nevyřadila z dalšího oběhu potravinu P. T. š., k., X (zásilka ze dne 16. 6. 2016 L:03809905064757 a ze dne 20. 6. 2016 L:03922003065320, celkem 117 ks o hmotnosti 9,360kg) od dodavatele: H. T. G., S. S., B. X, A. X P, R., která byla nedostatečně označená, když na balení určeném pro spotřebitele chybělo v rozporu s čl. 15 odst. 1, čl. 9 odst. 1 písm. f) a přílohou X nařízení (EU) č. 1169/2011 řádné označení data použitelnosti nebo data minimální trvanlivosti. Na etiketě uvedené potraviny bylo pouze uvedeno: u zásilky ze dne 16. 6. 2016 – mindestens 10. 07. 16 a u zásilky ze dne 20. 6. 2016 – mindestens 14. 07. 16“. Dále ve výroku I nahradila text „podle § 17 odst. (11) písm. d) zákona o potravinách“ textem „podle § 17 odst. 11 písm. c) zákona o potravinách“. Ve zbytku žalovaná rozhodnutí potvrdila.

2. Správní orgán I. stupně rozhodl o tom, že žalobkyně se dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 5 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“), tím, že ve sledovaném období od 1. 4. do 16. 6. 2016 nesplnila povinnost stanovenou v § 3d odst. 3 zákona o potravinách ve spojení s § 2 odst. 2 vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (dále také jen „vyhláška o informační povinnosti“), neboť jakožto provozovatelka potravinářského podniku neinformovala o příchodu s. v. a masných výrobků v případech specifikovaných ve výroku rozhodnutí. Dále se dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách tím, že porušila povinnosti podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách, neboť dne 22. 6. 2016 uváděla v provozovně na trh klamavě označený výrobek P. t. š. k., 0,080 Kg – na etiketě chybělo označení „minimální doba trvanlivosti“ nebo „spotřebujte do“. Za správní delikty byla žalobkyni uložena pokuta v úhrnné výši 500 000 Kč. Dále byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení částkou 1 000 Kč.
3. Žalovaná se ztotožnila se závěrem správního orgán I. stupně v souvislosti s porušením povinnosti informovat o příjmu čerstvých s. v., neboť to nepochybně vyplývá ze shromážděných podkladů. Zdůraznila, že nebyly dány žádné výjimky z příslušné právní úpravy a nedostatky v hlášeních se přičítají k tíži žalobkyně. V daném případě bylo zjištěno, že žalobkyně neinformovala správní orgán I. stupně o příjmu milionů kusů v., což představuje jednoznačné porušení právních předpisů. Žalovaná na rozdíl od správního orgánu I. stupně dospěla k závěru, že nedostatek v označení p. t. š. je třeba kvalifikovat jako porušení povinnosti podle § 11 odst. 2 písm. a) bodu 3 zákona o potravinách, a tedy spáchání mírněji postižitelného správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Nelze totiž jednoznačně stanovit, zda nedostatek ve značení výrobku vedl nebo mohl vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě dané potraviny, které by jinak neučinil. K sankci žalovaná uvedla, že výše pokuty je přiměřená závažnosti protiprávního jednání a okolnostem, za nichž k němu došlo. Žalovaná poznamenala, že žalobkyně sice příchod většiny zásilek nahlásila, ale rozdíl v nahlášeném a skutečně přijatém množství zboží je tak velký, že nelze hovořit o splnění účelu těchto hlášení.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

4. Žalobkyně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že je věcně a právně nesprávné, je v rozporu se zásadou předvídatelnosti a spravedlnosti a je nepřezkoumatelné. Uložená pokuta je zjevně nepřiměřená.

5. V souvislosti s chybným hlášením příchodu zboží žalobkyně uvedla, že k tomu došlo pochybením její zaměstnankyně. Žalovaná nerozlišila případ, kdy vůbec nedojde k informování o příjmu zboží, od případu informování s chybnými údaji. Nezhlednula, že jinak žalobkyně řádně plní své informační povinnosti ve velkém rozsahu, a to ani při úvahách o výši sankce.
6. Žalobkyně se cítí znevýhodněna oproti ostatním kontrolovaným osobám, neboť správní orgán I. stupně plánuje kontroly s ohledem na velikost zásilek.
7. Žalobkyně dále trvá na námitkách uvedených v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zejména ohledně nepřiměřenosti uložené sankce.
8. Ke správnímu deliktu podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách žalobkyně namítla, že není výrobcem dané potraviny, což mělo být zohledněno v její prospěch. Dále žalovaná nezhlednula, že se potravina nacházela v centrálním skladu, nebyla tedy nabízena přímo spotřebitelům.
9. Konečně žalobkyně tvrdí, že jí byla pokuta vyměřena v nepřiměřené výši. Nebyl prokázán škodlivý následek na zdraví spotřebitelů.
10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že veškeré námitky vypořádala v napadeném rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána v souladu s právními předpisy. Uložená sankce je přiměřená a napadené rozhodnutí zcela přezkoumatelné. Chování zaměstnanců žalobkyně je přičitatelné jí. K protiprávnímu jednání docházelo dlouhodobě. Je bez významu, že žalobkyně jinak plnila své povinnosti řádně. K znevýhodnění žalobkyně nedochází, velikost zásilky je jen jedním z kritérií pro provedení kontroly. Už při skladování výrobků musí žalobkyně plnit povinnosti ohledně značení zboží, přičemž se nemůže odvolávat na pochybení výrobce. Skladované zboží nepochybně bylo určeno k dalšímu prodeji.
11. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání; žalovaná vyjádřila s tímto postupem výslovný souhlas, žalobkyně pak udělila souhlas *implicite*, neboť na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nesdělila, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
13. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlédnout i bez námitek, neshledal.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

14. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.
15. Dne 25. 5. 2016 správní orgán I. stupně provedl kontrolu v provozovně žalobkyně v ulici X v Ř.. Jejím předmětem byla kontrola zásilek v místě určení se zaměřením na v. z P. a odběr vzorků. Z protokolu o kontrole plyne, že žalobkyně neinformovala o příchodu 32 400 kusů v. od dodavatele F. D. W., S. Z. O. O., nejpozději 24 hodin před příchodem na

místo určení. Na základě těchto zjištění správní orgán I. stupně vyzval dne 12. 7. 2016 žalobkyni k předložení průvodní dokumentace ke všem zásilkám v., které byly doručeny do místa určení v uvedené provozovně za období od 1. 4. do 11. 7. 2016, z důvodu provedení kontroly plnění informační povinnosti podle § 3d odst. 3 zákona o potravinách a vyhlášky o informační povinnosti.

16. Z protokolu o kontrole ze dne 2. 8. 2016, jejímž předmětem byla kontrola výčtové sestavy evidence zásilek v místě určení zaměřené na v. za období od 1. 4. do 11. 7. 2016, plyne, že žalobkyně nesplnila v dalších 38 případech svou informační povinnost podle § 3d odst. 3 zákona o potravinách ve spojení s § 2 vyhlášky o informační povinnosti. Svědčí o tom výčtová sestava zásilek v místě určení, jež je přílohou tohoto protokolu, záznamy o hlášení příjmu zboží žalobkyně v informačním systému státní veterinární správy a průvodní dokumentace k zásilkám v. od p. dodavatele.
17. Správní orgán I. stupně provedl dne 22. 6. 2016 kontrolu skladu v uvedené provozovně žalobkyně zaměřenou na značení výrobku P. t. š. od dodavatele H. T. G.. Z protokolu o kontrole ze dne 23. 6. 2016 se podává, že tento výrobek byl nedostatečně označen (celkově na 117 ks balení o celkové hmotnosti 9,360 kg), neboť na etiketě chybí označení v českém jazyce "minimální doba trvanlivosti" nebo "spotřebujte do", je zde pouze uvedeno "mindestens". Tím došlo k porušení § 11 odst. 2 písm. a) bodu 3 zákona o potravinách. Zjištění jsou zachycena v přiložené fotodokumentaci.
18. Dne 29. 8. 2016 správní orgán I. stupně oznámil žalobkyni, že na základě kontrolních zjištění zahájil správní řízení, jehož předmětem jsou správní delikt podle § 17 odst. 5 ve spojení s § 3d odst. 3 zákona o potravinách a ve spojení s § 2 odst. 2 vyhlášky o informační povinnosti a dále správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách.
19. Ve vyjádření ze dne 6. 9. 2016 žalobkyně uvedla, že příčinou vzniku nesrovnalostí v hlášení o příjmu živočišných produktů bylo individuální administrativní pochybení jedné její zaměstnankyně, tj. bez zavinění žalobkyně, přičemž popsala, jak k němu došlo. K odhalení tohoto chybného postupu došlo po dlouhé době, proto je počet chybných hlášení tak vysoký. Vadné označení š. bylo způsobeno chybou na straně dodavatele tohoto zboží. Žalobkyně tento nedostatek napravila a uvolnila zboží do oběhu se souhlasem správního orgánu I. stupně. Žalobkyně si je vědoma těchto pochybení, ale apelovala na správní orgán I. stupně, aby uvedené okolnosti vzal v úvahu při ukládání sankce.
20. Dne 1. 11. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil pokutu ve výši 500 000 Kč za správní delikt podle § 17 odst. 5 ve spojení s § 3d odst. 3 zákona o potravinách a ve spojení s § 2 odst. 2 vyhlášky o informační povinnosti, neboť jakožto provozovatelka potravinářského podniku neinformovala o příchodu s. v. v případech specifikovaných ve výroku rozhodnutí, a dále za správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách. Tohoto deliktu se dopustila tím, že porušila povinnost podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách, neboť dne 22. 6. 2016 uváděla v provozovně na trh klamavě označený výrobek P. t. š. k., 0,080 Kg – na etiketě chybělo označení „minimální doba trvanlivosti“ nebo „spotřebujte do“. Uvedl k tomu mimo jiné, že žalobkyně porušovala povinnosti podle § 3d odst. 3 zákona o potravinách po dlouhou dobu, což svědčí o vnitřních poměrech její provozní činnosti. Přitom zdůraznil, že skutečnosti spočívající výhradně ve vnitřních poměrech žalobkyně nepatří mezi liberační důvody objektivní odpovědnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. 6 A 109/2000 – 73).

Žalobkyně je povinna respektovat zákony bez ohledu na to, kdo je výrobcem zboží. Při určení výše pokuty správní orgán I. stupně přihlédl k okolnostem případu ve smyslu § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Za nejzávažnější správní delikt považuje ten podle § 17 odst. 5 zákona o potravinách. Uložil pokutu ve výši 1 % z maximální možné výše (50 mil. Kč), jež je dostatečná k naplnění její preventivní funkce.

21. Dne 15. 11. 2016 žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž argumentovala obdobně jako ve vyjádření ze dne 6. 9. 2016 a v projednávané žalobě.
22. Dne 14. 2. 2017 vydala žalovaná napadené rozhodnutí.

Posouzení žalobních bodů

23. Soud nejprve uvádí, že po vydání napadeného rozhodnutí vstoupil v účinnost zákon č. 250 /2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který představuje novou úpravu obecné části správněprávní deliktní odpovědnosti, a dále zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, jímž byla novelizována zvláštní ustanovení zákona o potravinách upravující odpovědnost za přestupky. Soud z moci úřední zvažoval, zda tato nová právní úprava účinná od 1. 7. 2017 není pro žalobkyni příznivější, a není tak třeba posuzovat žalobu podle ní (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013 – 46).
24. V této souvislosti je třeba zmínit, že povinnosti uložené provozovatelům potravinářských podniků jsou obsaženy v nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, které bylo ke dni 13. 12. 2019 zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, a dále v 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, a v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům. Tato nařízení pochopitelně nebyla novelizací českého přestupkového práva nijak dotčena.
25. Žalovaná v napadeném rozhodnutí odkázala na jednotlivá ustanovení těchto nařízení, která žalobkyně porušila. Přes provedení změn právní úpravy odpovědnosti za správní delikty je i v současnosti jednání, kterého se žalobkyně dopustila, protiprávní a zakládá odpovědnost za přestupek podle § 17 odst. 1 písm. r) ve spojení s § 3 odst. 1 písm. q) bodem 3 zákona o potravinách (nesprávné označení š.) a podle § 17a odst. 5 ve spojení s § 3d odst. 3 zákona o potravinách (neinformování o příchodu s. v.). Zůstává zachována i možnost zprostit se odpovědnosti (dříve § 17i odst. 1 zákona o potravinách, nyní § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky), a to v zásadě za obdobných podmínek, které jsou jen obecněji formulovány, aby tato norma byla použitelná univerzálně v celé oblasti správního trestání.
26. Výše sankce se nesnížila [§ 17f písm. c), § 17f písm. a) zákona o potravinách, ve znění ke dni rozhodování soudu, tj. pokuta do 10 mil. Kč za nesprávně značené potraviny a do

1 mil. Kč v případě porušení informační povinnosti]. Jinak jsou upravena pouze kritéria, k nimž je třeba při ukládání sankce přihlídnout (§ 37 zákona o odpovědnosti za přestupky), ovšem Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2017, čj. 4 As 191/2017 – 35, dovedl, že nová právní úprava není příznivější pouze z toho důvodu, že podrobněji upravuje kritéria pro uložení pokuty. Pokuta u daných deliktů postrádá dolní hranici sazby, nelze tedy aplikovat ani institut mimořádného snížení výměry pokuty podle § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky. Možnost upustit od uložení trestu byla upravena již v § 17i odst. 6 zákona o potravinách (nyní je obdobně upravena v § 43 zákona o odpovědnosti za přestupky). Soud tedy dospěl k závěru, že aktuálně účinné právní normy nepředstavují příznivější úpravu odpovědnosti za správní delikty, kterých se dopustila žalobkyně, a proto věc podle nich neposuzoval; vycházel ze stejné právní úpravy jako žalovaná (tedy právní úpravy účinné ke dni spáchání deliktů).

27. Podle § 17 odst. 5 zákona o potravinách, ve znění účinném do 6. 9. 2016, se provozovatel potravinářského podniku, který je v místě určení příjemcem potravin z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země vymezeného prováděcím právním předpisem, dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 3d odst. 3 neinformuje příslušný orgán dozoru.

Podle § 3d odst. 3 zákona o potravinách, ve znění účinném do 6. 9. 2016, je provozovatel potravinářského podniku, který v místě určení přijímá potraviny vymezené prováděcím právním předpisem z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, povinen informovat orgán dozoru příslušný podle § 16 odst. 1 písm. b) a c) o jejich příchodu. Při poskytování stravovacích služeb je provozovatel potravinářského podniku podle věty první povinen informovat orgán dozoru podle § 16 odst. 1 písm. c); v případě nezpracovaných těl nebo částí těl živočichů, mléka, mleziva, vajec nebo včelích produktů je povinen informovat pouze orgán dozoru podle § 16 odst. 1 písm. b). Prováděcí právní předpis na základě analýzy rizika podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol stanoví druh potraviny, termín, rozsah a způsob informování.

Podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách, ve znění účinném do 6. 9. 2016, se provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny na trh, dopustí správního deliktu tím, že nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5.

Podle § 11 odst. 2 písm. a) bodu 3 zákona o potravinách, ve znění účinném do 6. 9. 2016, je provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 dále povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny nedostatečně nebo nesprávně označené.

28. Žalobkyně neargumentuje, že se správních deliktů kladených jí za vinu nedopustila, nýbrž se domnívá, že správní orgány pochybily tím, že jí vzhledem ke skutkovým okolnostem uložily nepřiměřeně vysokou pokutu. Soud předně uvádí, že stanovení konkrétní výše ukládané pokuty je vyhrazeno správnímu uvážení správních orgánů. Zákon toto správní uvážení limituje pouze horní hranicí pokuty [§ 17 odst. 11 písm. a) stanoví horní hranici pokuty za správní delikt dle § 17 odst. 5 zákona o potravinách ve výši 1 milion Kč, § 17 odst. 11 písm. c) stanoví horní sazby pokuty za správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. g) zákona o potravinách ve výši 10 milionů Kč] a vymezením hledisek, která má správní orgán zohlednit (podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách jde o závažnost správního deliktu, zejména způsob jeho spáchání a jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán). Požadavky kladené na výkon správního uvážení a limity jeho soudního přezkumu

formulovala judikatura takto: „*V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.*“ (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2005, čj. 6 Azs 304/2004 – 43).

29. Žalobkyně v žalobě argumentuje obdobně, ne-li stejně, jako ve vyjádření ze dne 6. 9. 2016 před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v odvolání. Žalovaná přitom na výtky adekvátně odpověděla v napadeném rozhodnutí (viz stranu 21 a násl.). Žalovaná uvedla jednotlivé skutečnosti, k nimž při ukládání sankce přihlédla, přičemž doplnila, jak je hodnotila (zda jako polehčující, nebo jako přitěžující, popř. jako neutrální). Zohledněné skutečnosti souvisí s kritérii pro ukládání sankce upravenými v § 17i odst. 2 zákona o potravinách, tedy se závažností protiprávního jednání (konkrétně bylo vzato v úvahu, jak závažný zájem chráněný právní úpravou byl ohrožen, zda nastaly nepříznivé následky, doba trvání protiprávního jednání a množství potravin, kterého se toto jednání týkalo). Skutečnosti, z nichž žalovaná vycházela, mají oporu ve správním spisu, její úvahy jsou logické a přesvědčivé. Žalovaná respektovala maximální výši pokuty, kterou lze uložit za nejprísněji postižitelný správní delikt, a zásadu absorpce. Žalovaná tedy nevykročila z mezí správního uvážení ani ho nezneužila. Soud neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nezákonné. Dále se proto soud s ohledem na uplatněný eventuální petit, jímž žalobkyně žádá snížit výši uložené sankce, zabýval přiměřeností uložené pokuty. Vycházel přitom z úvah, o něž opřela napadené rozhodnutí žalovaná, a z konkrétních námitek uplatněných v žalobě.
30. Soud poukazuje na to, že již žalovaná vzala v potaz, že žalobkyně sice ve většině případů (až na dvě zásilky) příchod zboží hlásila, ale chybně. Žalovaná zcela správně poukázala na to, že právní předpisy neupravují přípustnou míru odchylek v hlášeních, jež lze při plnění informační povinnosti ještě tolerovat. Soud k tomu dodává, že žalobkyně se nedopustila pouze drobných nepřesností. Do hlášení nezahrnula miliony kusů v. a asi 750 kg masných výrobků. Žalovaná vysvětlila, jaký význam pro realizaci kontrolní činnosti má uvedení správných údajů v povinném hlášení (v daném případě uvedení správného údaje o množství potravin). Soud se s argumentací žalované plně ztotožňuje. Uvedení zásadním způsobem zkresleného množství potravin, k nimž žalobkyně formálně splnila povinnost podat hlášení, mohlo zásadním způsobem negativně ovlivnit vyhodnocení rizikovitosti naskladněných potravin ze strany orgánů veterinární správy, a tedy vést k nesprávnému rozhodnutí o neprovedení veterinárního dozoru z důvodu marginálnosti dodávky potravin. Žalobkyně pak z této skutečnosti profitovala, neboť nelze vyloučit, že právě kvůli této vlastní chybě unikla provedení veterinárního dozoru. Toto jednání je vysoce společensky škodlivé, neboť potenciálně ohrožuje lidské zdraví. Soud se neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že je znevýhodněna tím, že uskutečnění veterinárního dozoru je plánováno v závislosti na velikosti dodávky potravin. Je naprosto logickým krokem dozorových orgánů, že kontrolují spíše subjekty, které distribuují předmětné zboží přímo mezi konečné spotřebitele ve velkém objemu. Účelem právní úpravy je mimo jiné zajistit ochranu spotřebitelů a veřejného zdraví. Kapacity dozorových orgánů jsou omezené, proto je pochopitelné zaměření kontrol na subjekty, které dodávají na trh předmětné zboží ve velkém objemu, neboť právě zde mohou být zájmy chráněné právní úpravou zasaženy

potenciálně nejcitelněji při jejím nerespektování. Takovýto přístup státní veterinární správy nelze považovat za diskriminaci velkých dovozců potravin, neboť se zakládá na legitimním důvodu, jímž je významnost rizika pro veřejné zdraví.

31. Závažnost protiprávního jednání žalobkyně není dána jen tím, jaký společenský zájem jím byl ohrožen, nýbrž též dobou trvání takového jednání a množstvím potravin zasažených porušením povinnosti. Protiprávního jednání se žalobkyně dopouštěla opakovaně po dobu více než dvou měsíců a v jeho důsledku neměla státní veterinární správa informace o naskladnění milionů kusů s. v. a stovek kilogramů masných produktů. Zdravotní nezávadnost potravin zasažených porušením informační povinnosti, kterou správní orgán I. stupně mohl u některých zásilek ověřit, je okolností, která žalobkyni výrazným způsobem polehčuje. Naproti tomu je bez jakékoliv relevance ve vztahu k zájmu chráněnému skutkovou podstatou správního deliktu dle § 17 odst. 5 zákona o potravinách, že žalobkyně jinak ve velkém rozsahu svoji informační povinnost plní bezchybně. Tato skutečnost může svědčit o absenci úmyslu při porušení povinnosti stanovené zákonem, což je v dané věci hodnoceno jako polehčující okolnost. Nijak to však nezmenšuje závažnost konkrétního protiprávního jednání žalobkyně, zejména je-li jeho vznik spojen se systematickým nedostatkem kontroly činnosti zaměstnanců ze strany žalobkyně (viz níže).
32. Skutečnost, že veškerých chybných hlášení se dopustila jediná zaměstnankyně žalobkyně, žalovaná vzala rovněž v úvahu. Soud souhlasí se žalovanou, že jednání zaměstnankyně je bez dalšího plně přičitatelné žalobkyni. Hodnotit tuto okolnost jako polehčující není vůbec namístě, neboť žalobkyně vadný postup své zaměstnankyně odhalila až po dvou měsících, a to v návaznosti na provedení kontroly ze strany správního orgánu I. stupně. Za toto období rozdíl mezi hlášeným a skutečně přijatým zbožím nabyl obrovských rozměrů. Žalobkyně si soudě podle její žalobní argumentace uvědomuje, že na českém trhu patří k velkým dodavatelům potravin konečným spotřebitelům (provozuje obchodní řetězec s více jak 120 provozovnami). Zapomíná však na to, že v důsledku velkého obratu zboží může mít i drobná chyba nedozírné následky na zájmy chráněné zákonem. V jejím případě tedy mohou být nedostatky v provozu násobně nebezpečnější, než je tomu u drobných prodejců. Jak žalovaná rozebrala, úprava informační povinnosti a značení potravin má v konečném důsledku za úkol chránit spotřebitele, potažmo veřejné zdraví. Nechávali žalobkyně plnění takto důležité informační povinnosti na jediné zaměstnankyni, byť údajně náležitě proškolené, aniž by kvalitu její práce za téměř dva měsíce kdokoli zkontroloval, nemůže se jednat o polehčující okolnost. Naopak to svědčí o tom, jak nezodpovědně žalobkyně přistupuje k plnění svých informačních povinností. V tomto duchu argumentovala i žalovaná v napadeném rozhodnutí.
33. Žalovaná dále při ukládání pokuty výslovně vzala v potaz i to, že žalobkyně nespáchala delikty úmyslně a nepředstavují recidivu, tj. zohlednila do té doby jinak řádné plnění povinností. Žalovaná sice akceptovala vysvětlení žalobkyně ohledně vzniku nepřesných hlášení jako administrativního pochybení, přesto však dospěla ke správnému závěru, že to nic nemění na závažnosti protiprávního jednání.
34. Soud se dále ztotožňuje se závěrem správních orgánů týkajícím se nesprávného značení balení š.. Je třeba zdůraznit, že žalobkyně uváděla předmětné zboží na českém trhu, a proto bylo její povinností zajistit, aby značení š. splňovalo zákonné podmínky. Skutečnost, že nesprávné značení š. způsobil její dodavatel, není na místě hodnotit jako polehčující okolnost. K nabízení nesprávně značené š. konečným spotřebitelům nedošlo zřejmě jen proto, že správní orgán I. stupně včas při kontrole nedostatky objevil a jeho distribuci

zakázal. Z obsahu spisu se podává, že žalobkyně následně nedostatky značení balení napravila a zboží dále distribuovala ve svých provozovnách. Z napadeného rozhodnutí jednoznačně plyne, že žalovaná skutečnost, že spotřebitelům nebyl způsoben žádný škodlivý následek, neboť byla pozastavena distribuce potravin z centrálního skladu, vyhodnotila jako polehčující okolnost. Za tento delikt totiž mohla uložit pokutu až do 10 mil. Kč. Místo toho zvolila mírný postih a žalobkyni uložila pokutu dosahující pouhých 5 % z maximální možné výše pokuty, přestože žalobkyně spáchala delikty dva.

35. Soud uzavírá, že výši pokuty uložené žalobkyni nepovažuje za zjevně nepřiměřenou. Výše pokuty odpovídá 5 % horní sazby, přičemž je ukládána za dva správní delikty. Třebaže ani v jednom z případů protiprávního jednání žalobkyně nebyly zjištěny negativní následky na lidské zdraví, nelze pouze z tohoto důvodu bagatelizovat jeho závažnost. Zejména jednání spočívající v porušení informační povinnosti ohrozilo významný společenský zájem ve velkém rozsahu, přičemž ve vztahu k horní sazbě pokuty, kterou by bylo možné uložit za tento správní delikt, dosahuje uložená pokuta 50 %. K tomu je třeba vzít v úvahu, že pokuta je ukládána za dva vícečinné správní delikty. Hodnota potravin zasažených protiprávním jednáním žalobkyně násobně převyšuje výši pokuty. Výši uložené pokuty nelze i z tohoto důvodu považovat za neadekvátní či nespravedlivou (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012 – 23).
36. Žalobkyně dále obecně namítla, že trvá na námitkách uvedených v odvolání. K tomu soud uvádí, že až na některé drobné změny žalobkyně v žalobě pouze reprodukovala stejné námitky jako v průběhu správního řízení. Se závěry žalované nijak nově nepolemizovala. Veškeré její námitky byly vypořádány ať už přímo, či nepřímo správními orgány obou stupňů. Za této situace soud nemá k této obecné námitce co dodat. Žalobkyně dále tvrdí, že byla porušena zásada předvídatelnosti správních rozhodnutí, aniž by ovšem konkretizovala, v čem toto porušení spatřuje (v jakém konkrétním úkonu, úvaze apod.). Takto zcela obecné tvrzení nelze považovat za žalobní bod, neboť soudu není zřejmé, z jakého hlediska by měl napadené rozhodnutí a řízení, které předcházelo jeho vydání, přezkoumat. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by správní řízení či napadené rozhodnutí jakkoliv kolidovaly se zásadou ochrany legitimního očekávání, resp. zásadou předvídatelnosti postupu správních orgánů.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

37. Jelikož soud neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí na základě § 78 odst. 1 s. ř. s. ani pro snížení sankce či upuštění od sankce dle § 78 odst. 2 s. ř. s., zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou, a to ve vztahu k celému eventuálnímu petitu formulovanému žalobkyní (viz rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2014, čj. 8 As 34/2013 – 38).
38. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

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 nejbližze 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 je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha 20. února 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu