



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyně JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobkyně: **Kaufland Česká republika v.o.s.**
sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2016, č. j. SZPI/AO760-94/2015

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V projednávané věci jde o správní delikty na úseku bezpečnosti potravin podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých

souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“) a správní delikty podle zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství.

2. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát Brno, rozhodnutím ze dne 1. 12. 2015, č. j. SZPI/AO760-86/2015, shledal, že se žalobkyně dopustila správních deliktů na úseku bezpečnosti potravin, a to konkrétně:
3. Uvedla do oběhu potravinu Med květový lesní – dědečkův med, český med, 900g, výrobce Včelpo, spol. s.r.o., šarže L 14202, minimální trvanlivost do 29. 9. 2017, v celkovém množství 56 ks, která nevyhověla ve znaku aktivity diastázy a ve znaku hydroxymethylfurfural chemickým a fyzikálním požadavkům na jakost uvedeným v § 10 odst. 6, resp. příloze 3 tabulky 2 vyhlášky č. 76/2003 Sb. Tím, že tuto potravinu neprodleně nevyřadila z dalšího oběhu, porušila povinnost stanovenou v § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách a dopustila se tak správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách.
4. Uvedla do oběhu potravinu specifikovanou pod písm. a), která na základě analýzy pylů byla vyhodnocena jako potravina s regionem původu Východní Evropa nebo Čína, proto označení této potraviny na obalu „český med“ a „země původu ČR“ bylo způsobilé uvést spotřebitele v omyl ohledně skutečného původu potraviny. Tím porušila čl. 16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002 a dopustila se správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.
5. Uvedla do oběhu potravinu Med květový – český med – dědečkův med, 450 g, výrobce Včelpo, spol. s.r.o., šarže L 14232, minimální trvanlivost do 23. 10. 2017, v celkovém množství 336 ks, která nevyhověla ve znaku aktivity diastázy chemickým a fyzikálním požadavkům na jakost uvedeným v § 10 odst. 6, resp. příloze 3 tabulky 2 vyhlášky č. 76/2003 Sb. Tím, že tuto potravinu neprodleně nevyřadila z dalšího oběhu, porušila povinnost stanovenou v § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách a dopustila se tak správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách.
6. Uvedla do oběhu potravinu uvedenou pod písm. c), která na základě analýzy pylů byla vyhodnocena jako potravina s regionem původu Východní Evropa nebo Čína, proto označení této potraviny na obalu „český med“ a „země původu ČR“ bylo způsobilé uvést spotřebitele v omyl ohledně skutečného původu potraviny. Tím porušila čl. 16 nařízení č. 178/2002 a dopustila se správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.
7. Uvedla do oběhu potravinu Lískové ořechy, balení 200 g, výrobce Encinger, spol. s.r.o., země původu Gruzie, šarže E04140137C, v celkovém množství 2 790 ks, která nevyhověla požadavkům uvedeným v čl. 14 odst. 1 v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002. U potraviny byly shledány nedostatky v požadavcích kladených na její vzhled, vůni a chuť. Tím se dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách.
8. Uvedla do oběhu potravinu Uzená krkovice bez kosti, vakuově baleno, výrobce Kaufland Česká republika v.o.s., šarže L13586005, v celkovém množství 20,25 kg, která nevyhověla v deklaraci obsahu masa. Deklarace o složení výrobku na obalu byla způsobilá uvést spotřebitele v omyl ohledně skutečného masa ve výrobku. Tím porušila čl. 16 nařízení č. 178/2002 a dopustila se správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách.

9. Uvedla do oběhu potravinu Rýže Basmati premium ARAX, výrobce FOODISH s.r.o., v celkovém množství 5 520 ks, která nevyhověla požadavkům uvedeným v čl. 14 odst. 1 v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002. U potravin byl zjištěn výskyt 11 živých škůdců, jednalo se tedy o nebezpečnou potravinu. Tím se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách.
10. V provozovně umístěné na adrese Rovná, 680 01 Boskovice, dne 17. 2. 2015 porušila povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004, tím, že provozovna nebyla udržována v čistotě a v dobrém stavu, na prodejně bylo zjištěno, že dveře v prostoru prodeje balených mlýnských a obilných výrobků určené k nouzovému východu nebyly dokonale utěsněny a byly silně znečištěny, tedy nesplňovaly dobrý technický stav. Ve skladu v mrazící místnosti s uloženými pekařskými výrobky určenými k dopékání a v mrazící místnosti s ostatními mraženými výrobky bylo zjištěno, že podlaha byla silně znečištěná, nebyla tak udržována v dobrém a čistém stavu a docházelo zde k hromadění nečistot. Ve skladu v chladírenské místnosti byla zjištěna poškozená podlaha a docházelo zde k odlučování částecek do potravin. Žalobkyně tak nedodržela požadavky Přílohy II Kapitoly I odst. 1 a odst. 2 písm. b) nařízení č. 852/2004, čímž se dopustila správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.
11. Uvedla do oběhu lahvové víno Bílé bulharské víno (MEDVĚD BÍLÝ), alk: 12,5 % obj., šarže č. L8813/07714, v celkovém množství 3 600 l, které nevyhovělo požadavkům uvedeným v čl. 3 odst. 2, resp. v příloze I A nařízení Komise (ES) č. 606/2009 ze dne 10. 7. 2009, neboť v něm byl prokázán přídavek syntetického glycerolu, který není v Evropské unii povolen. Porušila tak čl. 80 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1308/2013 ze dne 17. 12. 2013 a dopustila se správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona o vinohradnictví a vinařství.
12. Víno uvedené pod písm. i), ve znaku ethanol z přidaného cukru, nevyhovělo požadavku stanovenému v příloze č. VIII, části I, oddílu A, bod 2 písm. c) nařízení č. 1308/2013. Jeho uvedením na trh žalobkyně porušila čl. 80 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1308/2013, čímž se dopustila správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona o vinohradnictví a vinařství.
13. Víno specifikované pod písm. i) dále ve znaku přídavek vody nevyhovělo požadavku stanovenému v příloze č. VIII, části II, oddílu A, bod 1 nařízení č. 1308/2013. Žalobkyně tak porušila čl. 80 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1308/2013, čímž se dopustila správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona o vinohradnictví a vinařství.
14. V provozovně umístěné na adrese Mayen 1496, 686 01 Uherské Hradiště, dne 8. 6. 2016 uváděla do oběhu lahvové víno označené jako Tramin, bílé víno, suché, alk: 12% obj., šarže č. 765/15B12, víno z Maďarska, v celkovém množství 3 ks lahví á 0,75 l, u kterého byl umístěn štítek s označením „Chateau Valtice, Tramín červený, jak. bílé víno, suché, 0,75l“. Označení vína mohlo ve spotřebiteli vyvolat mylný dojem, že se jednalo o víno jakostní odrudové, tedy vyšší kategorie, čímž došlo k porušení čl. 16 nařízení č. 178/2002 a ke spáchání správního deliktu podle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona o vinohradnictví a vinařství.
15. V provozovně umístěné na adrese Cukrovarská 492/4, 682 01 Vyškov, dne 31. 8. 2015 porušila povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení 852/2004 tím, že v regálu s potravinou Pšeničná krupice byl zjištěn výskyt živých a mrtvých škůdců (zavíječů). Mrtvý škůdce (zavíječ) byl nalezen vedle palety, na které byla naskládána Hrubá

mouka. Uvedenými skutečnostmi žalobkyně nedodržela požadavky Přílohy II Kapitoly IX odst. 4 nařízení 852/2004. Dopustila se tak správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.

16. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla žalobkyni uložena pokuta v úhrnné výši 1 110 000 Kč, povinnost nahradit náklady řízení v částce 1000 Kč a povinnost nahradit náklady laboratorního rozboru v částce 38 728 Kč, celkem tedy 1 149 728 Kč.
17. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobkyně odvolala. Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím výrokem č. I. změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že slova „Východní Evropa nebo Čína“ nahradil slovy „Východní Evropa a Čína“. Výrokem č. II rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve zbytku potvrdil.

II. Obsah žaloby

18. Žalobkyně v podané žalobě popsala průběh řízení před správními orgány a brojila proti nezákonnosti výroku č. II napadeného rozhodnutí, jeho věcné a právní nesprávnosti, resp. dovozovala postup správních orgánů v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí a zásadou spravedlnosti. Namítala, že rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné.
19. Z devíti vytýkaných správních deliktů se jednalo v sedmi případech o skryté vady potravin, které bylo možné zjistit pouze na základě laboratorních rozborů. Po žalobkyni nelze spravedlivě požadovat, aby testovala všechny potraviny. Uvedla, že je omezena dikcí přílohy č. 5 bodu 1 poslední odrážka zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle. Podle citovaného ustanovení je zakázanou praktikou v dodavatelsko-odběratelských vztazích, pokud odběratel vyžaduje provedení kontroly výrobních prostorů dodavatele, ať již přímo nebo třetí stranou, včetně požadování rozborů a zkoušek výrobků v době platnosti oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou nebo akreditovanou osobou.
20. Žalobkyně vynaložila veškeré možné úsilí, které bylo možno spravedlivě požadovat, aby porušení právní povinnosti spočívající ve skrytých vadách výrobků zabránila. Proto nemůže být sankcionována. Ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách by za správní delikt, který je jí vytýkán, nemohla odpovídat, ani pokud by vytýkaná zjištění byla správná.
21. Uváděla, že v případě správních deliktů ad a) a c) nebylo postaveno najisto překročení aktivity diastázy. Z protokolů o provedení laboratorních rozborů nevyplývá, že by výsledek zkoušky byl výsledkem nejméně dvou souběžných stanovení a že v případě zjištění překročení limitu bylo provedeno opakované šetření. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na laboratorní deníky Státního veterinárního ústavu Jihlava, který prováděl laboratorní rozboru medu. Z deníků vyplývá, že výsledek zkoušky je výsledkem dvou souběžných stanovení a že šetření bylo provedeno opakovaně. Dle názoru žalobkyně však tyto závěry musí vycházet z protokolu o laboratorním rozboru a nikoliv z interního pracovního deníku ústavu. Žalobkyně má k dispozici pouze protokol a pouze s odkazem na tento protokol přijal žalovaný závěr, že se žalobkyně dopustila naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách.
22. Závěrem uvedla, že žalovaný vyhověl odvolací námitce porušení zásady „*ne bis in idem*“, nicméně nesnížil ukládanou sankci a přijal závěr, že závažnost protiprávního jednání žalobkyně zůstala stejná. Žalovaný tento postup odůvodnil tím, že na místo devíti správních deliktů jich bylo spácháno třináct. Proti tomuto tvrzení se žalobkyně ohradila a

avedla, že správní orgán I. stupně správně vyhodnotil počet spáchaných správních deliktů. Vyměřenou pokutu považuje za zjevně nepřiměřenou a porušující zásadu spravedlnosti ve správním řízení. Za přiměřenou by bylo možno považovat pokutu nepřevyšující částku 200 000 Kč.

23. Na základě výše uvedeného žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil, případně aby uloženou sankci snížil na 100 000 Kč.

III. Vyjádření žalovaného

24. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyní uplatněné námitky jsou natolik obecné a nekonkrétní, že neumožňují kvalifikované vypořádání. Podle žalovaného bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto v souladu s podmínkami stanovenými zákonem podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Napadené rozhodnutí splňuje všechny náležitosti.
25. Žalobkyně nijak nekonkretizuje tvrzení, že vynaložila veškeré úsilí, které by bylo možno spravedlivě požadovat, aby porušení právní povinnosti spočívající ve skrytých vadách výrobků zabránila. Prosté tvrzení jako liberační důvod nepostačuje.
26. Protokol o laboratorním rozboru vyhotovený akreditovanou laboratoří je dostatečným podkladem pro vedení správního řízení. Žalovaný nepovažuje za nutné, ba ani za žádoucí, aby obsahem protokolu o laboratorním rozboru byly i technické podrobnosti o provedené zkoušce.
27. V době rozhodování správního orgánu platná a účinná vyhláška č. 211/2004 Sb. o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků v § 11 odst. 2 obsahovala seznam údajů, které musí být nutně obsaženy v protokolu o zkoušce. Mezi povinné údaje nepatří podrobné údaje o provedení souběžných či opakovaných stanovení. Předmětné protokoly o zkouškách splňovaly vyhláškou kladené náležitosti. Žalovaný ve své rozhodovací činnosti vychází z presumpce správnosti posudků specializovaného akreditovaného pracoviště a předpokládá, že jsou příslušným pracovištěm při jeho postupech dodrženy všechny zákonné požadavky, nevystane-li rozumná pochybnost o spolehlivosti těchto závěrů. V odvolacím řízení byla taková pochybnost vznesena, a proto správnost provedených zkoušek žalovaný ověřil z primárních deníků Státního veterinárního ústavu Jihlava.
28. Nesouhlasí s názorem žalobkyně, že správní orgán I. stupně správně vyhodnotil počet spáchaných správních deliktů. Z rozhodnutí jednoznačně plyne, že žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání správního deliktu ve třinácti případech. Žalovaný jako odvolací orgán v napadeném rozhodnutí shledal, že správní orgán I. stupně se dopustil nepřesnosti a nesprávně sečetl počet správních deliktů, jejichž množství v souběhu vzal do úvahy jako jedno z kritérií pro určení výše ukládané sankce. Chybně tedy vycházel z celkového množství devíti souběžně spáchaných deliktů namísto třinácti.
29. Uložená pokuta se žalovanému jeví jako přiměřená. Za tímto účelem v odvolacím řízení k námitce žalobkyně přezkoumal úvahy o závažnosti správních deliktů. Dospěl k závěru, že úvaha prvoinstančního orgánu o závažnosti protiprávního jednání žalobkyně, na jejímž základě byla výše pokuty určena, obsahuje hodnocení všech ze zákona povinně hodnocených kritérií podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Samotné hodnocení jednotlivých kritérií i celkové závažnosti nikterak nevybočuje z mezí běžné logiky a plně odůvodňuje uložení pokuty ve výši 1 100 000 Kč.

30. Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

31. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
32. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).
33. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
34. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí [bod IV. A) rozsudku]. Poté se zabýval námitkou neodpovědnosti žalobkyně za správní delikty [bod IV. B) rozsudku] a námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu [bod IV. C) rozsudku]. Závěrem se soud věnoval námitce nepřiměřené výše pokuty [bod IV. D) rozsudku] a námitce porušení zásady legitimního očekávání [bod IV. E) rozsudku].

IV. A) Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného

35. Žalobkyně brojila proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
36. Uvedenou námitku vznesla v obecné rovině, aniž by blíže konkretizovala, v čem tvrzenou nepřezkoumatelnost spatřuje. K vadě nepřezkoumatelnosti, která brání přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, soud přihlíží z úřední povinnosti. Je však nutno zdůraznit, že je na žalobkyni, aby v podané žalobě nastavila referenční rámec přezkumu správního rozhodnutí, jímž je soud vázán (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/1996 Sb. NSS). Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobkyni u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není namístě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).
37. K obecně formulované námitce nepřezkoumatelnosti soud konstatuje, že neshledal nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí, které by bránily jeho věcnému přezkumu. Z napadeného rozhodnutí je seznatelné, které skutečnosti vzal žalovaný za podklad svého rozhodnutí i jak se vypořádal s jednotlivými námitkami žalobkyně, podle které právní normy rozhodl i jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rovněž skutkový stav byl zjištěn dostatečně a poskytuje oporu napadenému rozhodnutí.
38. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného tak není důvodná.

IV. B) Námitka neodpovědnosti žalobkyně za správní delikty

39. Žalobkyně dále namítala, že s ohledem na obsah Přílohy 5 zákona o významné tržní síle neměla právní ani faktickou možnost kontrolovat výrobní proces svých dodavatelů. Měla za to, že se dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách odpovědnosti zprostila.

40. Podle § 1 zákona o potravinách „[t]ento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie povinnosti provozovatele potravinářského podniku a podnikatele, který vyrábí nebo uvádí do oběhu tabákové výrobky, a upravuje státní dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z tohoto zákona a z přímo použitelných předpisů Evropské unie.“ Ustanovení dále odkazuje na čl. 3 odst. 3 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. Podle čl. 3 odst. 3 nařízení se provozovatelem potravinářského podniku rozumí „fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí“.
41. Potravinovým právem se dle téhož ustanovení nařízení č. 178/2002 rozumí právní a správní předpisy použitelné ve Společenství nebo na vnitrostátní úrovni pro potraviny obecně, a zejména pro bezpečnost potravin; vztahuje se na všechny fáze výroby, zpracování a distribuce potravin a rovněž krmiv, která jsou vyrobena pro zvířata určená k produkci potravin nebo kterými se tato zvířata krmí. Ustanovení čl. 3 odst. 2 nařízení pak upravuje definici potravinářského podniku, kterým je „veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin“.
42. V daném případě není sporu o to, že žalobkyně naplňuje definiční znaky provozovatele potravinářského podniku, a tedy v souladu s výše citovaným ustanovením přímo použitelného nařízení č. 178/2002 je osobou, která odpovídá za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí. Žalobkyně jako provozovatelka potravinářského podniku musí plnit povinnosti jí stanovené jednak v zákoně o potravinách, jednak v přímo použitelných předpisech Evropské unie, které danou oblast upravují. Za nesplnění těchto povinností nepochybně nese odpovědnost. Odpovědnost právnických osob (či fyzických osob podnikajících) za tzv. jiné správní delikty je přitom koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. jako odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění. Proto skutečnost, že se v projednávané věci v deseti případech jednalo o skryté vady potravin, které žalobkyně mohla odhalit až po provedení laboratorních rozborů, odpovědnost žalobkyně za porušení konkrétních povinností, jichž se dopustila, nevylučuje a ani vyloučit nemůže.
43. Úkolem provozovatele potravinářského podniku je nastavit při své činnosti kontrolní mechanismy, které zajistí, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost, bezpečnost a zdravotní nezávadnost nebyly vůbec uváděny do oběhu. Za zcela nepřipadný je v této souvislosti nutno pokládat odkaz žalobkyně na zákon o významné tržní síle (konkrétně jeho Přílohu 5, bod 1). V důvodové zprávě k tomuto zákonu jsou jako důvody pro přijetí navrhované právní úpravy mj. uvedeny následující skutečnosti: „Cílem navrženého zákona je vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těmito praktikám. Zákon by se tak měl vztahovat na případy zneužívání významné tržní síly některých soutěžitelů vůči jiným, kdy jim tato tržní síla umožňuje právě vynucování si jednostranně výhodnějších podmínek“ [viz sněmovní tisk č. 431/0, předložený dne 22. 2. 2008, důvodová zpráva, obecná část (bod 2), 5. volební období 2006 - 2010, digitální repozitář, www.psp.cz].

44. Z citované důvodové zprávy je patrná snaha zákonodárce – prostřednictvím veřejnoprávní regulace – ošetřit situace, kdy je pomyslná rovnováha v soukromoprávních obchodních vztazích výrazně vychýlena ve prospěch jedné ze smluvních stran, a to z důvodu jejího silnějšího postavení spočívajícího v pozici tzv. významné tržní síly.
45. Podle Přílohy 5, bodu 1, poslední odrážky, k zákonu o významné tržní síle, platí, že každý odběratel nese odpovědnost a musí nahradit škodu způsobenou tím, že „*vyžaduje provedení kontroly výrobních prostorů dodavatele, ať již přímo nebo třetí stranou, včetně požadování rozborů a zkoušek výrobků v době platnosti oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou nebo akreditovanou osobou, s výjimkou výroby pod vlastní značkou obchodníka, pokud tento na sebe přebírá odpovědnost výrobce a kontrolu provádí na vlastní náklady.*“
46. Žalobkyně z dikce tohoto ustanovení dovozovala, že jako odběratelka podle zákona o významné tržní síle zásadně nesmí provádět rozborů a zkoušky výrobků svých dodavatelů. S tímto závěrem se soud neztotožňuje. Jak bylo uvedeno výše, smyslem zákona o významné tržní síle je ochrana dodavatelů v pozici slabší strany soukromoprávního vztahu před zneužitím významné tržní síly ze strany jejich silnějšího obchodního partnera. K tomu slouží také předmětné ustanovení, jež za zakázanou praktiku v dodavatelsko-odběratelských vztazích označuje situaci, kdy odběratel vyžaduje provádění rozborů a zkoušek výrobků dodavatele v době platnosti jeho oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou, aniž by za jejich provedení nesl odpovědnost nebo byl zavázán nahradit škodu jimi způsobenou. S ohledem na uvedený smysl zákona o významné tržní síle není cílem předmětného ustanovení zakázat odběratelům provádění rozborů a zkoušek výrobků jejich dodavatelů, nýbrž stanovit, že pokud tyto rozborů a zkoušky bude odběratel po dodavateli vyžadovat bez toho, aby nesl odpovědnost za jejich provedení a nahradil případnou škodu jimi způsobenou, bude se jednat o zneužití významné tržní síly (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2017, č. j. 10 As 54/2017-58). V této souvislosti soud konstatuje, že zákon o významné tržní síle, ani jeho jednotlivá ustanovení, nejsou způsobilá ovlivnit povinnosti stanovené žalobkyni potravinovým právem, jehož účelem a cílem je zajištění bezpečnosti potravin a ochrana zdraví a spotřebitelů obecně ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin. V žádném případě se v dané věci nelze prostřednictvím žalobkyni použitého odkazu na zákon o významné tržní síle (resp. jeho Přílohu 5, bod 1, poslední odrážku) dovolávat zproštění odpovědnosti žalobkyně jako provozovatelky potravinářského podniku za to, že nedostála svým povinnostem vyplývajícím z potravinového práva.
47. Soud se neztotožnil ani s argumentací žalobkyně, že se ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách zprostila odpovědnosti za předmětné správní delikty. Podle ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.
48. V případě namítané liberace žalobkyni tížilo nejen břemeno tvrzení, ale také břemeno důkazní, neboť žalobkyně je ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách povinna prokázat, že skutečně vynaložila veškeré úsilí, které na ni bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Bylo na žalobkyni, aby tvrdila a prokázala, jaká konkrétní opatření v minulosti učinila a též průběžně činí k tomu, aby z její strany k porušení právních předpisů v oblasti potravinového práva nedocházelo. Žalobkyně se omezila toliko na obecné tvrzení, že veškeré úsilí vynaložila, bez toho aniž by své tvrzení jakkoli blíže rozvedla a prokázala konkrétními důkazy. Žalobkyně tak ani netvrdila (a už

vůbec neprokázala), že by např. sama prováděla namátkové kontroly a rozborů dodávaných potravin (kolika pracovníky, jak často, resp. jakým konkrétním způsobem), že by vůbec měla nějaký systém kontroly potravin nastaven, upraven (např. v podobě interních norem) a funkčně zaveden, že odpovědně přistupuje k výběru svých dodavatelů (obezřetnost, náležitá péče věnovaná jejich výběru, reference) a jakým způsobem toto zajišťuje. Nebylo tak možné vyhodnotit, že to, co žalobkyně k zajištění ochrany zdraví obyvatel a spotřebitelů a dodržení právních předpisů na úseku potravinového práva reálně činí, je skutečně možno považovat za veškeré úsilí. Nelze tedy přisvědčit žalobkyni, že by učinila vše nezbytné pro to, aby porušení vytýkaných povinností zabránila.

49. Námitka tak není důvodná.

IV. C) Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu

50. Žalobkyně dále namítá, že u správních deliktů uvedených pod body a) a c) nebylo postaveno najisto překročení aktivity diastázy.
51. Podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 211/2004 Sb. o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků „[v]ýsledky laboratorních zkoušek na jakost a zdravotní nezávadnost kontrolovaného vzorku se uvedou v protokolu o zkoušce, který musí obsahovat informace nezbytné pro vyjádření výsledků zkoušek a informace vyžadované použitou metodou zkoušení.“ Co musí protokol o zkoušce obsahovat je stanoveno v § 11 odst. 2 vyhlášky.
52. Podle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. je třeba, aby při měření laboratorního vzorku byla provedena dvě souběžná měření. Výsledkem zkoušky je jejich průměr. Součástí výsledku zkoušky musí být vždy také chyba výsledku. Pokud výsledek zkoušky překračuje stanovený limit zjištěné látky, je třeba neprodleně zahájit opakované vyšetření za účelem potvrzení dříve získaného výsledku (§ 11 odst. 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb.).
53. Ze správního spisu vyplývá, že dne 18. 11. 2014 byla provedena v provozovně žalobkyně kontrola, při které byla odebrána pro účely laboratorních rozborů potravina Med květový lesní. O výsledku kontroly byl vyhotoven Doklad o provedených kontrolních úkonech č. D015-70139/14 ze dne 18. 11. 2014 včetně příloh, s jehož obsahem byla žalobkyně seznámena. Následně byla provedena další kontrola, při které byla žalobkyně seznámena s výsledkem laboratorních rozborů, konkrétně Zkušebním protokolem č. 164804/14 Státního veterinárního ústavu Jihlava ze dne 5. 12. 2014, podle kterého potravina nevyhověla ve znaku diastázy. V uvedeném zkušebním protokolu je uvedeno, že vzorek odebraného medu vedený pod číslem CH 14641 v parametru HMF dosahuje výsledku 57,8 mg/kg (+ - 4%) původní hmoty a v parametru aktivní diastázy byl na vzorku zjištěn výsledek 2,7 stupňů (+ - 6,4%) dle Schadeho. Ve zkušebním protokolu je uveden pouze výsledek měření, nikoliv informace, zda při měření laboratorního vzorku byla provedena dvě souběžná měření.
54. Správní spis dále obsahuje Zkušební protokol č. 165818/14 Státního veterinárního ústavu Jihlava ze dne 5. 12. 2014, který analyzoval vzorek č. CH 14808 – Med Květový. Ve zkušebním protokolu je uvedeno, že vzorek odebraného medu vedený pod číslem CH 14808 v parametru HMF dosahuje výsledku 35,7 mg/kg (+ - 4%) původní hmoty a v parametru aktivní diastázy byl na vzorku zjištěn výsledek 5,2 stupňů (+ - 6,4%) dle Schadeho. Ve zkušebním protokolu rovněž není uvedeno, zda při měření laboratorního vzorku byla provedena dvě souběžná měření.

55. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval odvolací námitkou žalobkyně, zda při laboratorních zkouškách byly naplněny požadavky vyhlášky č. 211/2004 Sb. Za tímto účelem si nechal se Státního veterinárního ústavu Jihlava zaslat primární záznamy proběhlých zkoušek vzorků (medů). Žalovanému byl zaslán scan pracovního deníku, ve kterém jsou zaznamenány hodnoty naměřené při jednotlivých zkouškách předmětných medů. Těmito dokumenty provedl žalovaný dokazování dne 26. 4. 2016, o kterém byla žalobkyně informována a kterého se nezúčastnila (viz. č. l. 61 a 62 správního spisu).
56. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 As 95/2015 - 55, „*vyhláška č. 211/2004 Sb., výslovně nestanoví, že by všechna dílčí měření musela být zaznamenána v protokolu o výsledku laboratorní zkoušky. K námitce účastníka řízení zpochybňující splnění požadavku na souběžná měření však [Státní zemědělská a potravinářská inspekce] musí být schopna doložit, že laboratorní měření proběhlo v konkrétním posuzovaném případě v souladu s právními předpisy.*“
57. Žalobkyni lze přisvědčit, že ze shora uvedených zkušebních protokolů č. 164804/14 a č. 165818/14 není zřejmé, zda Státní veterinární ústav Jihlava, postupoval v souladu s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. Není z nich patrné, zda byla provedena dvě souběžná měření a zda došlo k opakovanému vyšetření za účelem potvrzení dříve získaného výsledku. Podle § 11 odst. 2 vyhlášky č. 211/2004 Sb. mezi povinné údaje, které musí být uvedeny na zkušebním protokolu, nepatří podrobné údaje o provedení souběžných či opakovaných stanovení. Soud se shoduje se žalovaným, že zcela postačuje, pokud je správní orgán schopen doložit, že laboratorní měření proběhlo v souladu s právními předpisy. V případě pochybností si správní orgán vyžádá podrobné údaje o měření a posoudí, zda tyto dokládají soulad laboratorního měření s právními předpisy.
58. V posuzovaném případě správní orgán postupoval zcela v souladu s výše uvedeným postupem. Na základě odvolacích námitek si vyžádal doplnění spisového materiálu ke zpracovaným posudkům od Státního veterinárního ústavu Jihlava. Ze zaslaných záznamů primárních deníků, které žalovaný provedl jako důkaz dne 26. 4. 2016 (viz Protokol o provedení důkazu listinou mimo ústní jednání - č. l. 56 správního spisu) vyplývá, že vyšetření vzorku č. CH 14641 na parametr HMF bylo provedeno dne 21. 11. 2014 poprvé s výsledkem 58,18 mg/kg a podruhé s výsledkem 57,41 mg/kg. Průměrná hodnota byla 57,8 mg/kg, která je též uvedena na zkušebním protokolu. Téhož dne proběhlo druhé měření s výsledky 56,64 mg/kg a 56,83 mg/kg, tj. průměrná hodnota činila 56,74 mg/kg. Parametr aktivity diastázy byl na vzorku zjišťován dne 1. 12. 2014 s výsledkem 2,74 a 2,67 stupňů dle Schadeho. Na zkušebním protokolu je uvedena hodnota 2,7 dle stupňů dle Schadeho. Dne 3. 12. 2014 proběhlo opakované měření s výsledky 2,95 a 3,17 stupňů dle Schadeho. Vzorek č. CH 14808 byl podroben zjišťování parametrů aktivity diastázy dne 1. 12. 2014 s výsledky 5,24 a 5,14 stupňů dle Schadeho. Na zkušebním protokolu je uvedena průměrná hodnota 5,2 stupňů dle Schadeho. Opakované měření proběhlo dne 3. 12. 2016 s výsledky 5,00 a 5,06 stupňů dle Schadeho.
59. Z uvedeného vyplývá, že u laboratorních vzorků CH 14808 a CH 14641 byla provedena dvě souběžná měření a součástí výsledku zkoušky byla chyba výsledku. Jelikož výsledky zkoušek překročily u sledovaných látek stanovený limit, bylo provedeno opakované vyšetření za účelem potvrzení dříve získaných výsledků u obou vzorků. Na základě výše uvedeného soud konstatuje, že ze spisového materiálu vyplývá, že výsledky zkoušek provedené Státním veterinárním ústavem Jihlava zaznamenané na výše uvedených zkušebních protokolech byly vždy výsledkem nejméně dvou souběžných stanovení

v souladu s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. Listiny založené ve spise dokládají, že v případě, kdy výsledek zkoušky překračoval stanovený limit zjištěné látky, bylo přikročeno k opakovanému vyšetření podle § 11 odst. 4 citované vyhlášky. Povinnosti stanovené ve vyhlášce č. 211/2004 Sb. tak byly v daném případě dodrženy.

60. Námitka tedy není důvodná.

IV. D) Námitka nepřiměřené výše pokuty

61. Žalobkyně dále zpochybňovala přiměřenost uložené pokuty.

62. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně se při ukládání pokuty zabýval následujícími polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi. V neprospěch žalobkyně hodnotil skutečnost, že v případě nevyhovující potraviny Lískové ořechy se jednalo o vadu snadno zjistitelnou, kterou mohla žalobkyně odhalit na základě vnitřní kontroly. Dále byla v neprospěch žalobkyně hodnocena skutečnost, že uvedenou potravinu uváděla do oběhu formou prodeje či nabídky k prodeji, ve velkém množství a v období před Vánoci, které se vyznačuje zvýšenou poptávkou po tomto zboží. Jako polehčující okolnost správní orgán I. stupně uvedl skutečnost, že nebyl prokázán konkrétní škodlivý následek.

63. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty soud připomíná závěry Nejvyššího správního soudu vyplývající z rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS, že „*ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.*“

64. Soud má za to, že správní orgány výši uložené sankce logicky a srozumitelně odůvodnily. Je seznatelné, na základě jakých skutečností rozhodly a jakými pohnutkami se řídily. Žalobkyně nesnesla žádná konkrétní a individualizovaná tvrzení, z nichž by vyplývalo, že sankce byla žalobkyni uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Žalobkyně se mýlí, dovozuje-li, že žalovaný měl snížit uloženou pokutu, neboť žalobkyně spáchala devět, nikoliv třináct správních deliktů. Již v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je vyjmenováno celkem třináct správních deliktů. Správní orgán I. stupně pouze chybně očísloval devět z celkem třinácti správních deliktů. Žalovaný tak nepochybil, pokud konstatoval, že žalobkyně se dopustila celkem třinácti správních deliktů.

65. V tomto smyslu neobstojí ani námitka žalobkyně, že ačkoliv žalovaný v napadeném rozhodnutí správně vyhověl odvolací námitce porušení zásady „*ne bis in idem*“, uloženou sankci nesnížil. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vypustil úvahu správního orgánu I. stupně hodnocenou v neprospěch žalobkyně, že potravina Lískové ořechy byla uváděna do oběhu v období před Vánoci (neboť jako přitěžující okolnost již bylo zohledněno množství nabízené potraviny), přesto výši sankce nesnížil. Konstatoval, že správní orgán I. stupně se dopustil pochybení při určení počtu správních deliktů spáchaných v souběhu. Okolnost, že se žalobkyně dopustila třinácti správních deliktů, nikoliv devíti, jak uváděl

správní orgán I. stupně, hodnotil žalovaný intenzivněji v neprospěch žalobkyně. Výši sankce proto ponechal beze změny. Zmíněnou úvahu žalovaného považuje soud za racionální a řádně odůvodněnou.

66. Za zmíněné správní delikty lze podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč.
67. Vzhledem k počtu správních deliktů žalobkyně, jichž se v daném případě dopustila, jakož i s přihlédnutím k jednotlivým okolnostem, které správní orgány vzaly ve svém rozhodnutí do úvahy a hodnotily, soud neshledal, že by v daném případě došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu. Rovněž hodnocení polehčujících a přitěžujících okolností správními orgány považuje soud za přesvědčivé. Pokuta ve výši 1 110 000 Kč byla uložena při dolní hranici zákonné sazby; úvaha žalovaného o výši pokuty je řádně odůvodněna a nijak nevybočuje z hlediska zákonnosti či přiměřenosti (viz např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, publikovaný pod č. 416/2004 Sb. NSS). Námitka nesprávného posouzení výše pokuty tak není důvodná.
68. K moderačnímu návrhu žalobkyně na snížení uložené sankce na výši 200 000 Kč, soud uvádí, že ačkoli tento návrh není žalobkyní nijak konkrétně odůvodňován, je z kontextu žalobní argumentace zřejmé, že žalobkyně jej uplatňuje právě z důvodu nepřiměřenosti výše uložené sankce.
69. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. soud může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., od trestu za správní delikt upustit nebo jej v mezích zákonem dovolených snížit, pokud byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši.
70. K návrhu žalobkyně na moderaci sankce soud odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z ní vyplývá, že smyslem a účelem moderace obsažené v soudním řádu správním není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případě sankcí méně závažných bude moderace soudem zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných. To souvisí se skutečností, že sankce uložená při spodní hranici zákonného rozpětí, se zpravidla nebude jevit jako zjevně nepřiměřená (např. rozsudek ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publikovaný pod č. 2672/2012 Sb. NSS). Sankce nebude zjevně nepřiměřená zpravidla v případě, že byla správním orgánem uložena pokuta těsně nad spodní hranici zákonného zmocnění (srov. ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS).
71. Žalobkyně v podané žalobě nekonkretizovala, v čem by zjevná nepřiměřenost sankce měla spočívat. Soud s odkazem na shora uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že pokuta byla žalobkyni uložena při dolní hranici zákonné sazby (ve výši 2,22 % horní hranice) a lze ji na základě všech okolností případu považovat za přiměřenou. Podmínky pro moderaci dle § 78 odst. 2 s. ř. s. tak v projednávaném případě nebyly dány.

IV. E) Námitka porušení zásady legitimního očekávání

72. Žalobkyně závěrem namítá, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Nerozvádí však, jakým způsobem byla tato zásada porušena.

73. Soud vychází z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání a nepředstavuje překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS, a ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119).
74. Porušení zásady legitimního očekávání lze namítat jen při excesu z dlouhodobé a ustálené praxe. V projednávaném případě žalobkyně nikterak neuvádí, v čem spatřuje exces žalovaného při ukládání pokuty. Ani soud na základě skutečností jemu známých z úřední činnosti žádný exces při ukládání sankce neshledal.
75. Námitka proto není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

76. Soud neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným, proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Neshledal rovněž, že by byly splněny podmínky pro moderaci sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s.
77. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 13. prosince 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu