



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně NORMA, k. s.**, IČ 47114789, se sídlem Tiskařská 599/12, 110 00 Praha 10, *zastoupené JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem, se sídlem Praha 2, Botičská 1936/4*, proti **žalované Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu**, se sídlem Květná 15, 603 00 Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 1. 2017, čj. SZPI/AB496-40/2014, ve znění opravného usnesení žalované ze dne 18. 4. 2017, čj. SZPI/AB496-42/2014,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Plzni, ze dne 3. 11. 2014 čj. SZPI/AB496-23/2014 (dále též „*prvoinstanční rozhodnutí*“) bylo rozhodnuto tak, že žalobkyně ve své provozovně Plzeň, Gerská 34, dne 5. 3. 2014 uváděla na prodejní ploše do oběhu (formou nabídky k prodeji a prodejem) potraviny:

1. Med květový á 1000g, DMT: 30. 9. 16, šarže: L 30. 09. 16, výrobce JSG med a.s., Na Roudné 443/18, 323 00 Plzeň, na obale uvedeno: Český výrobek, směs medů ze zemí EU a ze zemí mimo EU, směs obsahuje med z regionů s tropickým klimatem; odebráno 6 kusů z množství na místě - 22 kusů, u něhož byl laboratorními rozbory provedenými v laboratoři Intertek Food Services GmbH, Německo, zjištěn přídavek **barviva E150d** -

karamel (tato potravinářská přídatná látka potravině dodává tmavší barvu). Bylo detekováno 22 mg E150d/kg. Potravina tak nesplnila požadavky definice medu podle § 7 písm. a) a § 10 odst. 1 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 76/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro přírodní sladidla, med, cukrovinky, kakaový prášek a směsi kakaa s cukrem, čokoládu a čokoládové bonbony, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*vyhláška č. 76/2003 Sb.*“ nebo „*vyhláška*“);

2. Med lesní á 500 g, DMT: 30.09.16, šarže: L 30. 09. 16, výrobce JSG med a.s., Na Roudné 443/18, 323 00 Plzeň, na obale uvedeno: Med s podílem medu květového a medu medovicového, český výrobek, směs medů ze zemí EU a ze zemí mimo EU, směs obsahuje med z regionů s tropickým klimatem; odebráno 6 kusů z množství na místě 29 kusů, u něhož byl laboratorními rozbory provedenými v laboratoři Intertek Food Services GmbH, Německo, zjištěn přídavek barviva E150d - karamel (tato potravinářská přídatná látka potravině dodává tmavší barvu). Bylo detekováno 301 mg E150d/kg. Potravina tak nesplnila požadavky definice medu podle § 7 písm. a) a § 10 odst. 1 vyhlášky č. 76/2003 Sb.

Tím, že medy uvedené v bodech 1. a 2. nevyhověly definici medu a požadavkům kladeným právními předpisy, byly klamavě označeny jako med a spotřebiteli tak nebyly poskytnuty pravdivé informace o těchto výrobcích, porušila žalobkyně povinnosti stanovené v čl. 16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002 a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o potravinách*“).

3. Med lesní á 500 g, DMT: 24. 06. 16, šarže: L 24. 06.16, výrobce JSG med a.s., Na Roudné 443/18, 323 00 Plzeň, na obale uvedeno: Med s podílem medu květového a medu medovicového, český výrobek, směs medů ze zemí EU a ze zemí mimo EU, směs obsahuje med z regionů s tropickým klimatem; odebráno 6 kusů z množství na místě 8 kusů (viz protokol o odběru vzorku č. D003-40514/14/A03), u něhož bylo laboratorními rozbory provedenými v laboratoři č. 1129 Státního veterinárního ústavu Jihlava, zjištěno, že nevyhověl:

- v parametru **hydroxymethylfurfural**, zjištěno 71,0 mg hydroxymethylfurfuralu/kg původní hmoty (maximální přípustný limit uvedený ve vyhlášce č. 76/2003 Sb. je nejvýše 40 mg/kg). Potravina tak nesplnila fyzikální a chemické požadavky na jakost dle přílohy 3, tabulky 2 vyhlášky č. 76/2003 Sb.

- a v parametru aktivita **diastázy**, zjištěna hodnota aktivity diastázy 3,5 stupně dle Schadeho (limitní hodnota je min. 8,0 stupně dle Schadeho). Potravina tak nesplnila fyzikální a chemické požadavky na jakost dle přílohy 3, tabulky 2 vyhlášky č. 76/2003 Sb.

Tímto jednáním žalobkyně porušila ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 4. zákona o potravinách a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v ustanovení § 17a odst. 1 písm. f) téhož zákona.

Za výše uvedená jednání byla žalobkyni dle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách v souladu s § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, uložena úhrnná pokuta ve výši 270 000 Kč (výrok I.).

Podle § 3 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byla dále žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 6 858 Kč (výrok II.).

Dále byla žalobkyni stanovena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč a byla stanovena splatnost celkově uložené částky (výrok III.).

K odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím žalované ze dne 22. 6. 2015, čj. SZPI/AB496-26/2014, rozhodnuto tak, že podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), byla ve výroku I. prvoinstančního rozhodnutí změněna kvalifikace správního deliktu, kterého se žalobkyně dopustila v případě výrobku č. 3, a to z § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách na § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách, tj. žalobkyně nevyřadila z dalšího oběhu potravinu podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 téhož zákona. Dále došlo ke změně ustanovení, podle kterého byla žalobkyni ukládána pokuta, a to z § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách na § 17 odst. 11 písm. c) zákona o potravinách, a žalobkyni byla snížena pokuta z 270 000 Kč na 220 000 Kč. V závislosti na změně výše uložené pokuty, došlo ke změně výroku III. Ve zbytku bylo v souladu s § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

Žalobou ze dne 11. 8. 2015, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „*soud*“) doručenou dne 13. 8. 2015, se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí žalované, případně moderace uložené pokuty na spodní hranici či úplné upuštění od uložení pokuty.

Rozsudkem soudu ze dne 26. 10. 2016, čj. 30 A 102/2015-112, bylo rozhodnutí žalované ze dne 22. 6. 2015, čj. SZPI/AB496-26/2014, zrušeno a věc vrácena žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 1. 2017, čj. SZPI/AB496-40/2014 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnila ve výroku I. prvoinstančního rozhodnutí kvalifikaci správního deliktu, kterého se žalobkyně dopustila v případě výrobku č. 3, a to z § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách na § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, tj. žalobkyně nevyřadila z dalšího uvádění na trh potravinu podle § 3 odst. 1 písm. q) bod 4 téhož zákona. Dále došlo ke změně ustanovení, podle kterého byla žalobkyni ukládána pokuta, z § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách na § 17f písm. c) zákona o potravinách a žalobkyni byla snížena pokuta z 270 000 Kč na 220 000 Kč (výrok 1.). V závislosti na změně výše uložené pokuty došlo ke změně výroku III prvoinstančního rozhodnutí (výrok 2.). Ve zbytku (tj. ve výroku III.) bylo v souladu s § 90 odst. 5 správního řádu prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno (výrok 3.).

Žalobou ze dne 9. 3. 2017, soudu doručenou dne 13. 3. 2017, se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí žalované a vrácení věci k dalšímu řízení. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že zde nejsou důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, žalobkyně navrhla, aby soud rozhodl o snížení pokuty na 60 000 Kč nebo o upuštění od uložení pokuty.

Rozhodnutím ze dne 18. 4. 2017, čj. SZPI/AB496-42/2014, žalovaná podle § 70 správního řádu rozhodla z moci úřední o opravě zřejmých nesprávností ve výrokové části napadeného rozhodnutí tak, že po provedené opravě zní výrok 3. takto: Ve zbytku (tj. ve výroku II.) bylo v souladu s § 90 odst. 5 správního řádu prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

Správní řízení je upraveno správním řádem.

Zákon o potravinách 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.

Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002 (dále jen „nařízení č. 178/2002“) stanovuje obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanovuje postupy týkající se bezpečnosti potravin.

Vyhláškou č. 76/2003 Sb. ze dne 6. března 2003, ve znění pozdějších předpisů, byly stanoveny požadavky pro přírodní sladidla, med, cukrovinky, kakaový prášek a směsi kakaa s cukrem, čokoládu a čokoládové bonbony.

Dle § 7 písm. a) vyhlášky č. 76/2003 Sb. *se pro účely této vyhlášky rozumí medem - potravinu přírodního sacharidového charakteru, složená převážně z glukózy, fruktózy, organických kyselin, enzymů a pevných částic zachycených při sběru sladkých šťáv květů rostlin (nektar), výměšek hmyzu na povrchu rostlin (medovice), nebo na živých částech rostlin včelami (Apis mellifera), které sbírají, přetvářejí, kombinují se svými specifickými látkami, uskladňují a nechávají dehydratovat a zrát v plástech.*

V § 10 odst. 1 vyhlášky č. 76/2003 Sb. je stanoveno, že *do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek.*

Dle článku 16 nařízení č. 178/2002 platí, že *aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.*

Dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách *se provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny.*

Dle § 3 odst. 1 písm. q) bod 4. zákona o potravinách *provozovatel potravinářského podniku je povinen neprodleně vyřadit z dalšího uvádění na trh potraviny neodpovídající*

požadavků na jakost stanoveným prováděcím právním předpisem nebo deklarovaným výrobcem.

Dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, účinného do 31. 3. 2017, se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že nevyřadí z dalšího uvádění na trh potraviny podle § 3 odst. 1 písm. q) bodů 3 až 5.

Za správní delikty dle § 17 odst. 2 písm. b) a §17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách byla žalobkyni uložena v souladu s § 12 odst. 2 zákona o přestupcích (za nejprísneji postižitelný správní delikt) pokuta dle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách ve výši 270 000 Kč.

V průběhu odvolacího řízení došlo ke změně právní úpravy správních deliktů dotýkající se i této věci, a proto došlo ke změně právní kvalifikace správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. f) na § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, dle něhož se provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny na trh, dopustí správního deliktu tím, že nevyřadí z dalšího uvádění na trh potraviny podle § 3 odst. 1 písm. q) bodů 3 až 5.

Napadeným rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta dle § 17f písm. c) zákona o potravinách ve výši 220 000 Kč z možných 10 000 000 Kč.

[III] Žaloba

Žalobkyně v žalobě nejprve popsala průběh předchozího řízení. Napadené rozhodnutí žalované považovala za nezákonné, neboť

- a) je nepřezkoumatelné,
- b) žalovaná se neřídila závazným právním názorem soudu, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku,
- c) žalovaná porušila pravidla správního trestání.

Ad a) Žalobkyně namítala, že výrok napadeného rozhodnutí je naprosto nesrozumitelný a nepřezkoumatelný. Žalovaná ve výroku 2. napadeného rozhodnutí mění výrok III. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, avšak ve výroku 3. uvádí, že ve zbytku (tj. ve výroku III.) se rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzuje. Tyto výroky (tj. výrok 2 a výrok 3) napadeného rozhodnutí se tak vzájemně vylučují, neboť správní orgán nemůže tentýž výrok (tj. výrok III. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) zároveň změnit i potvrdit, a ve svém důsledku způsobují nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost celého napadeného rozhodnutí.

Ad b) Žalovaná byla ve věci (po zrušení svého předchozího rozhodnutí) vázána právním názorem správního soudu. Závaznost pravomocného rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyplývá z § 54 odst. 6 s. ř. s. Základním smyslem tohoto pravidla je zajistit, aby právní závěry, k nimž příslušný správní soud dospěl v rámci přezkumu rozhodovací činnosti správního orgánu, byly v dalším rozhodování tohoto správního orgánu plně respektovány. Správní soud vytkl v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, čj. 30 A 102/2015-112, žalované, aby vzala správně do úvahy fakt, že v

mezidobí došlo ze strany zákonodárce k výraznému snížení horní hranice peněžitě sankce z 50 000 000 Kč na 10 000 000 Kč, a aplikovala pro žalobkyni výhodnější právní úpravu.

Správní soud konstatoval, že při kontinuálním nazírání správních orgánů obou stupňů na žalobkyni spáchané správní delikty jako na delikty střední závažnosti došlo, a to při pětinasobném snížení zákonného maxima, jen k dílčímu snížení sankce z 270 000 Kč na 220 000 Kč, a proto je třeba odůvodnit, jak se posunula, co do vyjádření, právě skrze peněžitou sankci, ona střední závažnost správních deliktů. Žalovaná se však neřídila právním názorem správního soudu a neodůvodnila, jak se změnila střední závažnost správního deliktu vyjádřeno skrze peněžitou sankci a zcela nepatřičně setrvala na svém původním rozhodnutí ve vztahu k udělené pokutě. Žalovaná sice své odůvodnění doplnila, ale její doplnění je vztaženo pouze ke skutkovým okolnostem daného případu, přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Tyto skutečnosti však zůstaly nezměněny od té doby, kdy o peněžitě sankci bylo rozhodováno poprvé (rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 22. 6. 2015, čj. SZPI/AB496-26/2014).

Dle názoru žalobkyně tak žalovaná pochybila, pokud opakovaně nezohlednila při ukládání sankce, že ze strany zákonodárce došlo k výraznému snížení horní hranice peněžitě sankce z 50 000 000 Kč na 10 000 000 Kč a nepromítla míru tohoto snížení do pokuty udělené žalobkyni. Žalovaná tak dle názoru žalobkyně neodstranila vadu v řízení, kterou jí vytkl správní soud, a názor soudu nerespektovala; namísto toho opakovaně zhodnotila skutkový stav, který již byl zjištěn. Z tohoto důvodu žalobkyně navrhla, aby bylo napadené rozhodnutí žalované zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

Ad c) Správní orgány výši pokuty určovaly v rozmezí zákonné sazby stanovené pro nejpřísněji trestný správní delikt, jak to požaduje absorpční zásada. Skutečnost, že byl žalobkyni ukládán trest úhrnný za vícero správních deliktů, měla být správním orgánem zohledněna jako hledisko závažnosti jednání žalobkyně. V rámci správního trestání však neměly být jakkoli promítány zákonné sazby týkající se ostatních spáchaných správních deliktů, a ani nemělo být správním orgánem poukazováno na jejich pozdější zvýšení. Žalovaná nemůže argumentovat tím, že u dalšího skutku byla po novelizaci horní hranice pokuty zvýšena (viz odstavec první a čtvrtý str. 15 napadeného rozhodnutí). Takovou argumentaci považovala žalobkyně za nezákonnou, neboť skutek je nutno posuzovat podle úpravy, která platila v době, kdy se stal, podle pozdější právní úpravy pouze v případě, že je pro pachatele příznivější.

Správní orgán tedy v souladu s touto zásadou nemůže hodnotit v neprospěch žalobkyně to, že horní hranice pokuty pro další skutek byla později (tj. až po spáchání skutku) zvýšena, neboť je to v rozporu se zásadou absorpční a zároveň se zásadou, že skutek je nutno posuzovat podle úpravy, která platila v době, kdy se stal, podle pozdější právní úpravy pouze v případě, že je pro pachatele příznivější.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná se k žalobě vyslovila v podání ze dne 18. 4. 2017. K námitce nepřezkoumatelnosti uvedla, že prvostupňové rozhodnutí svým výrokem II. stanovilo

povinnost žalobkyně uhradit náklady laboratorního rozboru, výrok III. pak zakládal povinnost žalobkyně uhradit paušální částkou náklady řízení, shrnoval celkovou výši částky, která má být zaplacená (tj. součet pokuty, nákladů laboratorního rozboru a nákladů řízení) a stanovil způsob, jakým má být částka uhrazena, tj. lhůtu pro zaplacení a způsob a místo plnění. Výrok III. prvostupňového rozhodnutí bylo nutno změnit vzhledem ke snížení pokuty, které se pochopitelně projevilo i na celkové částce, která byla uložena žalobkyni k úhradě, což žalovaná učinila výrokem 2. napadeného rozhodnutí.

Výrok II. prvostupňového rozhodnutí však žádné změny nedoznal, neboť obsahoval pouze dílčí povinnost náhrady nákladů laboratorních rozborů, jejichž výše se nijak neměnila. Žalovaná připustila, že ve výroku 3. napadeného rozhodnutí, jímž potvrzovala výrok II. rozhodnutí prvostupňového, se dopustila písařské chyby.

Žalovaná však byla přesvědčena, že jak z výroku samotného, tak především z odůvodnění je patrné, že se jedná o překlep, když místo číslovky II. byla nedopatřením uvedena číslovka III. Je evidentní, že se jedná o chybu v psaní, přičemž tato chyba je natolik marginální, že nemůže mít žádný dopad na zákonnost napadeného rozhodnutí. Předmětný výrok je zcela srozumitelný v tom, že stanovuje, že ve zbytku se rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzuje. Přitom samotný § 90 odst. 5 věta druhá správního řádu uvádí, že jestliže odvolací správní orgán změnil nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí. Jestliže tedy odvolací orgán změnil výrok I. a výrok III. a ve zbytku rozhodnutí potvrdil, je zjevné, že potvrzován je výrok, který zůstal beze změny, tedy výrok II. Chybná je jen informace v závorce, která má pouze doplňující charakter. I v případě, že by daný výrok tuto doplňující informaci v závorce vůbec neobsahoval, stále by šlo o výrok srozumitelný a přezkoumatelný. Překlep tohoto druhu pak podle žalované nezpůsobuje nesrozumitelnost nebo nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Tvrzení žalobkyně, že v důsledku takové chyby je napadené rozhodnutí nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, považuje žalovaná za účelové a neakceptovatelné.

Žalovaná si však byla vědoma, že v písemném vyhotovení rozhodnutí je uvedena zřejmá nesprávnost, a proto ji postupem podle § 70 správního řádu z moci úřední opravila vydáním opravného rozhodnutí čj. SZPI/AB496-42/2014. Žalovaná byla přitom vedena tím, že správní řád nestanoví pro provedení opravy žádnou lhůtu a opravu zřejmých nesprávností lze provést kdykoliv od vydání rozhodnutí, jakmile se o nesprávnosti správní orgán dozví.

Žalobkyně dále namítala, že se žalovaná neřídila závazným právním názorem správního soudu (§ 54 odst. 6 s. ř. s.). K této námitce žalovaná uvedla, že krajský soud neviděl nezákonnost zrušeného rozhodnutí žalované v samotné výši pokuty, ale v absenci podrobnějších úvah, které by odůvodňovaly, proč se při výrazném snížení stropu sankce její konečná výše snížila jen v menším rozsahu. Tuto úvahu musí podle zmíněného rozsudku vyjavit správní orgán právě skrze své rozhodnutí.

Je patrné, že vadu původního rozhodnutí spatřoval krajský soud v nedostačujícím odůvodnění, které se ne zcela vypořádalo se změněnou výší sankce v závislosti na změně v horní hranici pokuty provedené zmíněnou novelou zákona o potravinách. Toto odůvodnění proto v intencích rozhodnutí soudu žalovaná doplnila, a to podle svého

názoru zcela odpovídajícím způsobem, když mj. na stranách 14 a 15 napadeného rozhodnutí podrobně zdůvodnila, proč nepřistoupila k poměrnému snížení pokuty ve vazbě na zmíněnou změnu právní úpravy; na toto zdůvodnění žalovaná nyní v plném rozsahu odkazuje. Dále dodala, že regulační účel sankce musí být zachován, jinak by sankce ztratila smysl. Přestože zákonodárce dal snížením trestní sazby najevo, že společenskou závažnost uvedeného deliktu (přesněji řečeno určité skupiny deliktů) vnímá nyní jako nižší ve srovnání s předchozím stavem, neznamená to, že by současně popřel cíl regulace, k němuž sankce směřuje. Správní orgán prvního stupně a následně s určitou korekcí žalovaná stanovily výši pokuty podle své dosavadní praxe a při zohlednění expertních zkušeností, které správní orgán při své více než třicetileté činnosti na úseku dozoru v potravinářství získal. I když se změnila horní hranice sankce, nezměnily se po dobu vedeného správního řízení celkové ekonomické podmínky a prostředí, v němž se soutěžitelé v oblasti potravinářství pohybují, a přestože je nezbytné se změnou hranice sankce zohlednit pro pachatele příznivější právní úpravu, nebylo by namístě snížit sankci tak, aby přestala plnit zamýšlený účel, tj. jak svou úlohu represivní, tak především preventivní. Žalovaná na okraj poznamenala, že z její dosavadní praxe plyne, že méně citelné sankce zřídka plní svůj preventivní účel; ochrana spotřebitele na trhu s tak citlivou komoditou, jakou potraviny bezpochyby jsou, a navíc v situaci, kdy je k rozpoznání nevyhovujících potravin obvykle zapotřebí odborných znalostí a specializovaného vybavení, čímž běžný spotřebitel z povahy věci nemůže disponovat, je a musí být založena především na prevenci (aby se nevyhovující zboží pokud možno vůbec ke spotřebiteli nedostalo). Pokud by sankce představovala jen minimální či zcela nepatrný zásah do ekonomické sféry kontrolovaného subjektu, zcela by odpadl moment motivace provozovatele potravinářského podniku k odstranění protiprávního stavu. Žalovaná proto nemůže souhlasit se žalobkyní v tom, že by v napadeném rozhodnutí nedostatečně zohlednila závěry traktované v rozsudku krajského soudu, naopak má za to, že v napadeném rozhodnutí požadavky uvedeného rozsudku zcela naplnila.

Žalobkyně dále vyčetla žalované, že porušila pravidla správního trestání tím, že zákonné sazby týkající se ostatních správních deliktů spáchaných žalobkyní neměly být jakkoli promítány do uložené sankce, a ani nemělo být správním orgánem poukazováno na jejich pozdější zvýšení (odstavec první a čtvrtý str. 15 napadeného rozhodnutí).

K tomu žalovaná sdělila, že žalobkyní odkazované části napadeného rozhodnutí nejsou úvahami, které by k tíži žalobkyně přičítaly zvýšení sazby za jeden ze správních deliktů, který byl „pohlcen“ deliktem závažnějším - absorbujícím. Odst. 1 str. 15 napadeného rozhodnutí se zabývá srovnáním právní úpravy, která tu byla v době spáchání správních deliktů, a právní úpravou pozdější, která nabyla platnosti a účinnosti v době rozhodování správního orgánu. Jak je patrné i z odstavce následujícího (tj. odst. 2 na str. 15 napadeného rozhodnutí), toto srovnání bylo naopak zhodnoceno ve prospěch účastníka řízení, když bylo v napadeném rozhodnutí konstatováno, že postup podle zákona o potravinách ve znění platném a účinném by nezaložil pro účastníka řízení výhodnější posouzení věci, trestnost správního deliktu nezanikla a nová právní úprava není pro účastníka řízení výhodnější (trestní sazba za předmětné jednání, tj. uvádění spotřebitele v omyl, se ve své horní hranici zvýšila z 3 000 000 Kč na 50 000 000 Kč, a předmětné jednání tak bude posuzováno podle úpravy dřívější - pro pachatele příznivější.

Dále v žalobkyní odkazovaném odst. 4 str. 15 napadeného rozhodnutí je v dané souvislosti uvedeno následující: „*Odvolační orgán především přihlédl k tomu, že se účastník správního řízení dopustil dvou správních deliktů, nejednalo se tedy o ojedinělý případ. U druhého ze spáchaných správních deliktů nedošlo novou právní úpravou ke snížení horní hranice sazby pokuty (ba právě naopak).*“ Žalovaná ani v této formulaci neshledala žalobkyní namítané porušení absorpční zásady či zásady užití právní úpravy pro pachatele příznivější. Jde o pouhou doplňující stručnou rekapitulaci vývoje právní úpravy, z níž je patrné, že trestnost druhého, absorbovaného, správního deliktu nezanikla a nebyla ani snížena sankce za něj. V závorce je podotknuto, že byla naopak zvýšena. Uvedené znamená jen to, že absorbovaný delikt je v nezměněné podobě i nadále brán v potaz při úvahách o závažnosti předmětných správních deliktů, tedy že z hodnocení žádným způsobem „nevypadl“. Nelze nikterak dovozovat, že by přísnější sankce, kterou uvedené jednání stíhá právní úprava novější, bylo hodnoceno v neprospěch či k tíži účastníka řízení.

Žalovaná nesouhlasila se žalobkyní v tom, že by uvedeným postupem vyjádřeným v napadeném rozhodnutí došlo k porušení zásady absorpční či zásady posuzování protiprávního jednání podle právní úpravy příznivější. S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhla žalobu pro nedůvodnost zamítnout.

[IV] Replika

Žalobkyně se vyjádřila k názorům žalované v replice ze dne 13. 7. 2017. Žalobkyně stran nepřezkoumatelnosti doplnila, že proti argumentaci žalované namítá, že pouze výroky správního rozhodnutí mohou autoritativně deklarovat nebo konstituovat práva a povinnosti žalobce. Je tak nutné, aby tyto výroky byly jednoznačné, srozumitelné a nebyly vnitřně rozporné, neboť pouze takové výroky rozhodnutí mohou být vykonatelné. Žalovaná ve svém vyjádření uznává, že výrok jejího rozhodnutí byl nesprávný, a je tak zřejmé, že žalobkyně neměla jinou možnost, než podat proti takovému nesprávnému rozhodnutí správní žalobu. Sama skutečnost, že žalovaná následně vydala opravné usnesení, kterým tuto vadu zhojila, je irelevantní, neboť toto opravné usnesení bylo vydáno až poté, co žalobkyně podala správní žalobu.

Žalobkyně se domnívala, že správní soud vyjádřil v předchozím rozhodnutí právní názor, aby žalovaná v novém rozhodnutí (napadeném rozhodnutí) vyjádřila obecnou úvahu o tom, jak se při pětinasobném snížení horní hranice peněžitě sankce změnila střední závažnost deliktu co do vyjádření skrze peněžitou sankci. Závěry této obecné úvahy měla žalovaná aplikovat na rozhodovaný případ. Dle názoru žalobkyně tak žalovaná neučinila a pouze rozvedla (rozšířila) své přechozí odůvodnění, aniž by obecné úvahy o střední závažnosti deliktního jednání do odůvodnění svého rozhodnutí zahrnula. Správní orgán dokonce tvrdí, že i při pětinasobném snížení horní sazby pokuty je uložená pokuta stále přiměřená protiprávnímu jednání v konkrétním případě (viz str. 15 odst. 3 poslední věta). Argumentaci žalované si tedy lze vyložit tak, že jakékoliv snížení horní sazby pokuty zákonodárcem, by nevedlo ke snížení pokuty správním orgánem, neboť správní orgán by vzhledem ke své praxi takovou pokutu nepovažoval za přiměřenou. Žalobkyně se domnívá, že žalovaná zcela překročila a porušila meze správního uvážení.

Žalobkyně dále namítala, že pokud žalovaná uvedla, že „*správní orgán prvního stupně a následně s určitou korekcí i žalovaná stanovily vyšší pokuty podle své dosavadní praxe a při zohlednění expertních zkušeností, které správní orgán při své více než třicetileté činnosti na úseku dozoru v potravinářství získal*“, pak je evidentní, že při ukládání sankce žalovaná nezohlednila snížení horní hranice peněžitě sankce, když uvádí, že postupovala podle své dosavadní praxe.

Žalobkyně zopakovala, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé (viz str. 15 odst. 4 věta třetí napadeného rozhodnutí), že správní orgán hodnotil v neprospěch žalobkyně to, že horní hranice pokuty pro další skutek byla později (tj. až po spáchání skutku) zvýšena. Tento postup je v rozporu se zásadou absorpční a zároveň se zásadou, že skutek je nutno posuzovat podle úpravy, která platila v době, kdy se stal, podle pozdější právní úpravy pouze v případě, že je pro pachatele příznivější.

[V] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Podle § 78 odst. 5 soudního řádu správního, právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.

Při jednání před soudem dne 29. 6. 2018 zástupce žalobkyně [až na názorovou korekci stran námitky uplatněné v části III bod 3.1 písm. a) žaloby – viz níže] i žalovaná setrvali na svrchu rekapitulované argumentaci.

Soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.

Stran námitky uplatněné v části III bod 3.1 písm. a) soud konstatuje, že zástupce žalobkyně během ústního jednání uskutečněného dne 27. 6. 2018 prohlásil, že opravným usnesením ze dne 18. 4. 2017, čj. SZPI/AB496-42/2014, byly žalovanou vytýkané nedostatky výroku napadeného rozhodnutí zhojeny. Soud se s tímto závěrem ztotožnil, a těmito námitkám se proto již dále nevěnoval.

Stran námitky uplatněné v části III bod 3.1 písm. b) žaloby soud připomíná, že základní rámec věci je skrze řeč čísel zřejmý – v mezidobí od rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu do vydání rozhodnutí napadeného došlo k razantnímu snížení zákonného maxima peněžitě sankce v případě nejprísneji trestaného pochybení, a to

z 50 000 000 Kč na 10 000 000 Kč, což bylo v napadeném rozhodnutí reflektováno snížením pokuty z 270 000 Kč na 220 000 Kč.

Žalovaná v rozhodnutí ze dne 22. 6. 2015, čj. SZPI/AB496-26/2014, odůvodnila uvedené snížení pokuty takto (str. 15 a 16): „S ohledem na změnu zákona č. 110/1997 Sb. (s účinností od 1. 1. 2015) nicméně odvolací orgán, jak vyplývá ze shora uvedeného, dospěl k závěru o tom, že je třeba posuzovat trestnost předmětného protiprávního jednání a trest ukládat podle pozdějšího právního předpisu. Sankce byla účastníku řízení původně uložena s ohledem na střední závažnost protiprávního jednání účastníka řízení ve výši 0,54 % její horní hranice 50 000 000,- Kč. Novela právní úpravy, zákona č. 110/1997 Sb., přinesla snížení horní hranice trestní sazby posuzovaného správního deliktu z 50 000 000,- Kč na 10 000 000,- Kč. Z tohoto důvodu snížil odvolací orgán správním orgánem I. stupně uloženou pokutu, přičemž na základě správní diskrece uvážil snížení pokuty z částky 270 000,- Kč na 220 000,- Kč, což činí 2,2 % horní hranice nově upravené trestní sazby. Nejedná se tedy o poměrné snížení, k čemuž odvolací orgán přistoupil z následujících důvodů. Odvolací orgán především přihlédl k tomu, že se účastník správního řízení dopustil dvou správních deliktů, nejednalo se o ojedinělý případ, u druhého ze spáchaných deliktů nedošlo novou právní úpravou ke snížení horní hranice sazby pokuty. Odvolací orgán považoval za nutné zohlednit množství dané nevyhovující potraviny, která se dostala ke konečnému spotřebiteli. Za této situace by poměrné snížení pokuty neodpovídalo celkové závažnosti protiprávního jednání, kterého se účastník řízení dopustil. S ohledem na povahu a shora vyhodnocenou závažnost protiprávního jednání účastníka řízení nepovažoval odvolací orgán za přiměřenou pokutu nižší, neboť ta by již v daném případě neplnila svou preventivní a represivní funkci. Dle nálezu Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 38/02 musí být pokuta jakožto trest diferencována, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence). Výše pokuty ve výměře 2,2 % horní hranice sazby stále odpovídá střední závažnosti daného protiprávního jednání.“.

Krajský soud v Plzni následně rozsudkem ze dne 26. 10. 2016, čj. 30 A 102/2015-112, rozhodnutí žalované ze dne 22. 6. 2015, čj. SZPI/AB496-26/2014, zrušil, když mj. konstatoval: „Důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí soud spatřuje v odůvodnění výše uložené pokuty. Žalovaná vzala správně do úvahy fakt, že v mezidobí došlo ze strany zákonodárce k výraznému snížení horní hranice peněžitě sankce z 50.000.000,- Kč na 10.000.000,- Kč, a aplikovala pro žalobce výhodnější právní úpravu. Pak je ovšem třeba se ptát, proč při kontinuálním nazírání správních orgánů obou stupňů na žalobkyni spáchané správní delikty jako na delikty střední závažnosti došlo, a to při pětinasobném snížení zákonného maxima, jen k dílčímu snížení sankce z 270.000,- Kč na 220.000,- Kč. Ne, soud nesdílí názor, že by mělo dojít k pouhé aritmetické úpravě výše pokuty, tedy k vydělení původní výše pěti, ale je třeba odůvodnit, jak se posunula, co do vyjádření práve skrze peněžitou sankci, ona střední závažnost správních deliktů. Soud takové úvahy v napadeném rozhodnutí nenalezl. Jestliže při zákonném maximu 50.000.000,- Kč byla střední závažnost sankcionována pokutou ve výši 270.000,- Kč, pak je nezbytné, aby, za jinak nezměněných skutkových okolností, bylo řádně odůvodněno, proč se při výrazném snížení stropu sankce její konečná výše snížila tak nepatrně. Tuto úvahu musí vyjevit správní orgán právě skrze své rozhodnutí.“.

Žalovaná proto rozhodla ve věci znovu, tentokrát napadeným rozhodnutím, kde stran snížení uložené pokuty vyjevila následující: „Na základě výše uvedených úvah dospěl správní orgán I. stupně k závěru o střední závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení,

čemuž považoval za přiměřenou pokutu ve výši 270 000,- Kč. Odvolací orgán má přitom za to, že správní orgán I. stupně při určení konkrétní výše pokuty užil správního uvážení, přičemž nevybočil z jeho mezí stanovených § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. (zohlednil způsob, následky a okolnosti spáchání správního deliktu) a vycházel z nejnížší a nejvyšší hranice sazby pokuty za nejzávažnější jednání, tj. porušení § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona č. 110/1997 Sb., tím, že neprodleně nevyřadil z dalšího oběhu potravinu, které neodpovídala požadavkům na jakost stanoveným vyhláškou č. 76/2003 Sb. tedy spáchání správního deliktu podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb. Správní orgán I. stupně rovněž respektoval zásady, jimž je třeba při správní úvaze dostát, a to zásadu přiměřenosti, legitimního očekávání, zákazu zneužití správního uvážení, aj. Jeho úvaha o výši sankce je podle odvolacího orgánu srozumitelná a uložená pokuta ve výši 270 000,- Kč je jejím logickým vyústěním.

S ohledem na změnu zákona č. 110/1997 Sb. (provedenou zákonem č. 180/2016 Sb. s účinností od 7. 9. 2016) odvolací orgán dospěl k závěru, že je třeba posuzovat trestnost předmětného protiprávního jednání a trest ukládat podle pozdějšího právního předpisu (odvolací orgán pro úplnost dodává, že k novele zákona č. 110/1997 Sb. došlo také zákonem č. 139/2014 Sb. s účinností od 1. 1. 2015, tudíž v rozhodnutí odvolacího orgánu, které bylo následně zrušeno výše uvedeným rozsudkem Krajského soudu v Plzni, bylo pracováno s právní úpravou účinnou od 1. 1. 2015 do 6. 9. 2016, která byla oproti předchozí právní úpravě v případě nejzávažnějšího správního deliktu výhodnější, avšak v tomto rozhodnutí je postupováno dle právní úpravy účinné od 7. 9. 2016, která je v případě posuzování výhodnosti právní úpravy pro účastníka řízení obdobná, avšak některá ustanovení byla přesunuta do jiných ustanovení - došlo ke změně systematiky právní úpravy). Sankce byla účastníku řízení prvoinstančním orgánem uložena s ohledem na střední závažnost protiprávního jednání účastníka řízení ve výši 0,54 % její horní hranice 50 000 000,- Kč. Již novela zákona č. 110/1997 Sb. účinná od 1. 1. 2015 přinesla snížení horní hranice trestní sazby posuzovaného správního deliktu z 50 000 000,- Kč na 10 000 000,- Kč. Novela právní úpravy účinná od 7. 9. 2016 zůstala u této změny a za dané protiprávní jednání lze dle § 17f písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném, uložit pokutu ve výši 10 000 000,- Kč. Odvolací orgán na okraj dodává, že zákonná povinnost z ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona č. 110/1997 Sb. byla přesunuta do ustanovení § 3 odst. 1 písm. q) bod 4 zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném, když porušením této povinnosti dochází k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném (dle právní úpravy platné a účinné v době spáchání správního deliktu se jednalo o skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb.). Je tedy zřejmé, že maximální výše sankce podle pozdějšího zákona je v daném případě nižší a trestnost činu je tedy třeba posuzovat a trest ukládat podle pozdějšího právního předpisu, tj. právní úpravy aktuálně platné a účinné. V tomto smyslu bylo třeba změnit výrok napadeného správního rozhodnutí.

Účastníku řízení je také přičítáno protiprávní jednání spočívající v porušení povinnosti stanovené v článku 16 nařízení (ES) č. 178/2002, čímž se dopustil správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., když porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropského společenství upravujícím požadavky na potraviny. V konkrétním případě uvedená potravina svým označením uváděla spotřebitele v omyl. Za tento správní delikt mohl správní orgán I. stupně uložit pokutu až do výše 3 000 000,- Kč podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. Na výše uvedené porušení nově, s účinností od 13. 12. 2014, dopadá nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení (EU) č. 1169/2011“), které v čl. 7 odst. 1 písm. a) zakazuje uvádění zavádějících informací o potravinách, v daném

případě musejí být uvedeny nezavádějící informace týkající se totožnosti potravin. Dané jednání je nově správním deliktem dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném, za nějž může být nově uložena pokuta dle § 17f písm. d) téhož znění zákona až do výše 50 000 000,- Kč.

Zákon č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném, v § 17 odst. 2 písm. b) tedy obsahuje výslovně skutkovou podstatu správního deliktu, kterou lze použít pro právní kvalifikaci jednání účastníka řízení (uvádění na trh potravin klamavě označené nebo opatřené zavádějícími informacemi anebo nabízení klamavým způsobem) zákon č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném v době spáchání správního deliktu, obsahoval pouze obecnou skutkovou podstatu správního deliktu, spočívající v porušení přímo použitelných předpisů Evropského společenství upravujících požadavky na potraviny. Dle zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném, lze za dané pochybení uložit vyšší pokutu. Jak vyplývá z uvedeného, postup podle zákona č. 110/1997 Sb. ve znění platném a účinném by nezaložil pro účastníka řízení výhodnější posouzení věci, trestnost správního deliktu nezanikla a nová právní úprava není pro účastníka řízení výhodnější, proto není založen důvod posuzovat tento správní delikt jinak než podle právní úpravy platné a účinné ke dni spáchání tohoto správního deliktu.

Odvolací orgán s ohledem na změnu právní úpravy posoudil výši pokuty uložené správním orgánem I. stupně, přičemž na základě správní diskrece, s přihlédnutím k hodnocení závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení, uvažil snížení pokuty z částky 270 000,- Kč na 220 000,- Kč, což činí 2,2 % horní hranice nově upravené trestní sazby. Závažnost protiprávního jednání účastníka řízení považuje odvolací orgán stále za střední, jelikož změna právní úpravy na skutečnostech hodnocených ve prospěch a neprospěch ničeho nezměnila. Došlo totiž ke snížení horní sazby pokuty. Horní hranice sazby pokuty, kterou je za protiprávní jednání možné uložit, je podle odvolacího orgánu spíše teoretickou hranicí, jakýmsi mantinelem, který určuje, v jakých mezích je možno se pohybovat při ukládání pokuty (tato hranice je určena pro extrémní případy a její využití je sporadické). Zákonodárce při určování horních hranic pro uložení pokuty sice zohledňuje typovou závažnost jednotlivých správních deliktů, ale podle odvolacího orgánu je potřeba vždy hodnotit výši uložené pokuty vzhledem ke konkrétnímu protiprávnímu jednání, kterého se účastník řízení dopustil. Pětinasobné snížení horní sazby pokuty tedy nevede k pětinasobnému snížení uložené pokuty, ale pouze k takovému snížení, které vede k uložení pokuty přiměřené závažnosti protiprávního jednání v konkrétním případě.

Vzhledem k hodnocení závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení, tedy odvolací orgán nepřistoupil k poměrnému snížení pokuty a to z následujících důvodů. Odvolací orgán především přihlédl k tomu, že se účastník správního řízení dopustil dvou správních deliktů, nejednalo se tedy o ojedinělý případ. U druhého ze spáchaných správních deliktů nedošlo novou právní úpravou ke snížení horní hranice sazby pokuty (ba právě naopak). Odvolací orgán považoval za nutné zohlednit množství dané nevyhovující potraviny, která se dostala ke konečnému spotřebiteli, když z celkového množství 4 800 ks potraviny Med květový 1000 g, DMT 30. 09. 16 bylo z dalšího oběhu staženo 1 427 ks, tudíž ke spotřebitelům se dostalo 3 373 ks této potraviny, z celkového množství 3 456 ks potraviny Med lesní, 500 g, DMT 30. 09. 16 bylo z dalšího oběhu staženo 874 ks, tudíž ke spotřebitelům se dostalo 2 582 ks této potraviny, z celkového množství 864 ks potraviny Med lesní, 500 g, DMT 24. 06. 16 bylo z dalšího oběhu staženo 135 ks, tudíž ke spotřebitelům se dostalo 729 ks této potraviny. Z uvedeného zjištění je patrné, že velké množství nevyhovujících potravin nebylo z dalšího oběhu staženo a dostalo se tak ke spotřebitelům. Navíc bylo podle odvolacího orgánu na místě přihlédnout k celkovému množství nevyhovujících potravin uváděných do oběhu (blíže body 1. a 2. prvoinstančního rozhodnutí) které bylo vysoké (celkem se jednalo o 5 955 ks potravin, které se dostaly ke

spotřebitelům, u těchto potravin však ke změně horní hranice zákonné sazby nedošlo). Za této situace by poměrné snížení pokuty neodpovídalo celkové závažnosti protiprávního jednání, kterého se účastník řízení dopustil. Navíc co se týká druhého správního deliktu, u něj nedošlo ke změně právní úpravy ve prospěch účastníka řízení, avšak ke spotřebitelům se dostalo celkem 5 955 ks těchto nevyhovujících potravin, oproti 729 ks medů, které nevyhověly požadavkům na jakost a jejichž nevyřazení z oběhu bylo posouzeno jako nejzávažnější správní delikt (u tohoto správního deliktu se právní úprava změnila ve prospěch účastníka řízení). Při posuzování celkové závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení odvolací orgán významně přiblíží k tomu, že u druhého správního deliktu nedošlo ke změně právní úpravy ve prospěch účastníka řízení. Samotná pokuta byla uložena na základě absorpční zásady ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., a také je na místě náležitě zohlednit, že se ke spotřebitelům dostalo celkem 6 684 ks nevyhovujících potravin, což je třeba posoudit jako velmi vysoké množství. Takto hodnocenému protiprávnímu jednání účastníka řízení podle odvolacího orgánu odpovídá pokuta ve výši 220 000,- Kč. S ohledem na povahu a shora vyhodnocenou závažnost protiprávního jednání účastníka řízení nepovažoval odvolací orgán za přiměřenou pokutu nižší, neboť ta by již v daném případě neplnila svou preventivní a represivní funkci. Dle nálezu Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 38/02 musí být pokuta jakožto trest diferencována, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence). Výše pokuty ve výměře 2,2 % horní hranice sazby stále odpovídá střední závažnosti daného protiprávního jednání. Odvolací orgán má za to, že snížení pokuty o 50 tis. Kč bylo zcela adekvátní, protože se horní hranice pokuty za nejzávažnější správní delikt snížila a odvolací orgán tuto skutečnost musel vyhodnotit, avšak samotná závažnost daného jednání zůstala s ohledem na všechny podstatné (výše uvedené skutečnosti) na téměř obdobné úrovni závažnosti celkového protiprávního jednání.“.

Soud považuje takové odůvodnění za dostatečné.

Těžiště posouzení věci leží v problematice správního trestání. Jistě, existují základní teoretickoprávní pravidla pro ukládání sankcí, která jsou závazná pro všechny správní orgány, kterým zákon svěřuje pravomoc ukládat sankce (pokuty). Jednou z těchto zásad je nepřekročitelnost horní hranice zákonné sazby. Nelze však pominout fakt, že zatímco některé správní orgány využívají příslušné zákonné rozpětí sankční sazby v plném rozsahu (tedy v jejich praxi není uložení pokuty v maximální možné výši ničím výjimečným), jiné správní orgány se co do maximální výše jimi ukládaných pokut pohybují z různých důvodů v hladině nižší (někdy i výrazně), než je limit povolený zákonem. Podnětným a vydatným zdrojem pro získání takových informací jsou především výroční zprávy kontrolních správních orgánů (inspekci), coby specializovaných útvarů především pro oblast správního trestání. Byť je charakter informací uvedených v oněch výročních zprávách převážně statistické povahy (souhrny počtu kontrolovaných subjektů, celkového počtu udělených pokut, celkové výše uložených pokut atd.), lze si udělat alespoň rámcovou představu o průměrné výši sankcí. Jistě, nelze opomenout, že se jedná o prostý průměr, který nereflektuje konkrétní každé jednotlivé věci, avšak většina výročních zpráv obsahuje podrobnější členění podle jednotlivých druhů deliktů, což činí získanou informaci o výši ukládaných pokut natolik relevantní, že lze dospět k oprávněnému závěru o tom, že se celého zákonného rozpětí nevyužívá. Zatímco v rámci trestního práva bývá celé rozpětí zákonné sazby aplikováno běžně, ve správním trestání tomu tak není. Nadto, možná výše pokuty bývá ve správním právu stanovena často velmi široce, od nuly až po

sankce pohybující se v řádech desítek milionů korun, což zpravidla reflektuje snahu citelně potrestat naprosto excesivní, mimořádné porušení příslušného zákona. V běžné praxi se však výše pokut ukládaných inspekčními orgány standardně pohybuje nikoliv v celém zákonném rozmezí, ale pouze do výše jeho pětiny, čtvrtiny či třetiny. Pak ovšem může nastat situace, že i když se horní hranice sazby výrazně a ze dne na den změní (jako tomu bylo v souzené věci), zažitá správní praxe pokračuje dál a ono dramatické snížení víceméně nevyužívané dosavadní horní hranice se do činnosti správního orgánu promítne pouze v naznačených případech excesivního chování kontrolovaných subjektů. Ergo, v případě relativně běžných pochybení se taková změna projeví malým způsobem nebo dokonce vůbec. Lze vycházet i z toho, že jednou ze základních zásad činnosti správního orgánů je zásada legitimního očekávání, kterážto zásada by, krom jiného, měla korigovat některé razantní změny způsobené zákonodárci (což pětinasobné snížení zákonného maxima jistě je).

Ve světle uvedených parametrů soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí požadavkům vyjeveným v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, čj. 30 A 102/2015-112, dostalo. Byť se zcela zásadně změnila horní hranice sazby za příslušný správní delikt, nemohlo to ve výsledku způsobit ještě významnější snížení uložené pokuty, než k jakému přistoupila žalovaná. Napadené rozhodnutí prizmatem řečeného obstálo, neboť obsahuje odůvodnění toho, proč došlo jen k dílčímu snížení pokuty, přestože došlo k tak dramatické změně maximální zákonné sazby. Soud nesdílí názor žalobkyně, že by napadené rozhodnutí bylo jen mírně doplněným rozhodnutím ze dne 22. 6. 2015, čj. SZPI/AB496-26/2014. Jistě, něco mohlo být vyjádřeno přesněji, návodněji, příp. přesvědčivěji, ale v té podobě, v jaké bylo napadené rozhodnutí vyhotoveno, vyhovuje požadavkům soudního přezkumu.

Stran námitky uplatněné v části III bod 3.1 písm. c) žaloby soud odkazuje na str. 15 odst. 1 a 4 napadeného rozhodnutí, kde je žalovanou vyjeveno toto: „*Za tento správní delikt mohl správní orgán I. stupně uložit pokutu až do výše 3 000 000,- Kč podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. Na výše uvedené porušení nově, s účinností od 13. 12. 2014, dopadá nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení (EU) č. 1169/2011“), které v čl. 7 odst. 1 písm. a) zakazuje uvádění zavádějících informací o potravinách, v daném případě musejí být uvedeny nezavádějící informace týkající se totožnosti potraviny. Dané jednání je nově správním deliktem dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném, za nějž může být nově uložena pokuta dle § 17f písm. d) téhož znění zákona až do výše 50 000 000,- Kč.*

(...)

Vzhledem k hodnocené závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení, tedy odvolací orgán nepřistoupil k poměrnému snížení pokuty a to z následujících důvodů. Odvolací orgán především přihlédl k tomu, že se účastník správního řízení dopustil dvou správních deliktů, nejednalo se tedy o ojedinělý případ. U druhého ze spáchaných správních deliktů nedošlo novou právní úpravou ke snížení horní hranice sazby pokuty (ba právě naopak). (...).

Soud, na rozdíl od žalobkyně, uvedené pasáže napadeného rozhodnutí rozhodně nechápe tak, že žalobkynin skutek byl posuzován podle pozdější právní úpravy. Nikoliv, žalovaná jen konstatovala, že k takové změně došlo a ve druhém odstavci na str. 15 výslovně uvedla, že „*nová právní úprava není pro účastníka řízení výhodnější, proto není*

založen důvod posuzovat tento správní delikt jinak než podle právní úpravy platné a účinné ke dni spáchání tohoto správního deliktu.“

Soud rovněž neshledal důvod pro navrhované upuštění od pokuty, příp. její snížení na 60 000 Kč.

Podle § 78 odst. 2 s. ř. s., rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Soud v dané věci nedospěl k závěru, že by pokuta ve výši 220 000 Kč byla uložena ve *zjevně nepřiměřené výši*, což je jeden ze stěžejních předpokladů pro postup ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí (str. 15), pokuta činí 2,2 % nově určené maximální výše sazby, což vzhledem ke zjištěným nedostatkům ani zdaleka nepředstavuje zjevně nepřiměřenou sankci.

[VI] Náklady řízení

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í: *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.*

V Plzni dne 27. června 2018

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka. Ph.D. v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.