



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Petry Staré v právní věci **žalobkyně: Kaufland Česká republika, v. o. s.**, IČ: 25110161, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, **proti žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18.3.2015, č.j. SZPI/AF558-16/2014,

t a k t o :

I. Žaloba s e z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 18.3.2015, č.j. SZPI/AF558-16/2014, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 16.9.2014, č. j. SZPI/AF558-13/2014, kterým správní orgán prvního stupně uložil podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o potravinách“), při analogickém použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), žalobkyni pokutu 300 000,- Kč a povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000,- Kč, neboť shledal, že žalobkyně porušila své zákonné povinnosti tím, že:

- 1) dne 19.3.2014 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Obchodní zóna 260, 431 11 Otvice:

a) uváděla do oběhu devět druhů potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti (dále jen „DMT“), a to MAUTNER MARKHOF KŘEN ostrý, hmotnost výrobku 100 g, DMT 21.2.2014, celkem 16 kusů, DMT 17.3.2014, celkem 11 kusů, v celkovém množství 2,7 kg, MAUTNER MARKHOF OBERS KREN, Křen jemný smetanový, hmotnost výrobku 100 g, DMT 16.2.2014, celkem 12 kusů, v celkovém množství 1,2 kg, MAUTNER MARKHOF KŘEN SMETANOVÝ jemný, hmotnost výrobku 100 g, DMT 10.3.2014, celkem 12 kusů, v celkovém množství 1,2 kg, BIO HARMONIE BANÁNOVÉ PLÁTKY, hmotnost výrobku 150 g, DMT 3.1.2014, 1 kus, DMT 7.2.2014, 2 kusy, DMT 11.3.2014, 2 kusy, celkem 5 kusů, v celkovém množství 0,75 kg, KAPUCÍN ledová káva, objem výrobku 330 ml, DMT 11.3.2014, celkem 19 kusů, v celkovém množství 6,27 l, Hamé Hamánek Nápoj z hroznů, jablek a třešní od dokončeného 4. měsíce, objem výrobku 500 ml, DMT 8.1.2014, celkem 7 kusů, v celkovém objemu 3,5 l, Hamé Hamánek jablečný nápoj s fenyklem od dokončeného 4. měsíce, objem výrobku 500 ml, DMT 25.2.2014, celkem 3 kusy, v celkovém objemu 1,5 l, Hero Sunárek z naší zahrádky šťavnaté kuře se zeleninou a rýží, hmotnost výrobku 190 g, DMT 6. 3.2014, celkem 5 kusů, v celkovém množství 0,95 kg, Hero Sunárek z naší zahrádky rýže s karotkou a hovězím masem, hmotnost výrobku 190 g, DMT 6. 3. 2014, celkem 2 kusy, v celkovém množství 0,38 kg, čímž porušila ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona o potravinách a současně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. j) zákona o potravinách;

b) nedodržela všeobecné hygienické požadavky, stanovené v příloze II k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení o hygieně potravin“), když zařízení provozovny nebylo udržováno v dobrém stavu a byla možná kontaminace potravin, když vnitřní nátěr některých zásobníků na pečivo se odlupoval (rozpor s kapitolou V odst. 1 písm. b) a kapitolou IX odst. 3 přílohy II nařízení o hygieně potravin), podlaha v mrazící místnosti byla špinavá se zbytky obalového materiálu (rozpor s kapitolou V odst. 1 písm. b) a kapitolou IX odst. 3 nařízení o hygieně potravin), v chladicí skladové místnosti na maso byla rezavá stropní elektroinstalace, stěny pod kryty elektroinstalace byly rezavé, byly poškozené vnitřní nátěry některých polic a hrany vitríny v chladicí skladové místnosti, kde docházelo k manipulaci s masem (rozpor s kapitolou I, odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a kapitolou IX nařízení o hygieně potravin), v zázemí provozovny, ve skladu potravin byla porušena izolace vzduchotechniky (rozpor s kapitolou I odst. 1, odst. 2 písm. a), b), kapitolou V odst. 1 písm. b) a kapitolou IX odst. 3 nařízení o hygieně potravin), vnitřní nátěr spodního regálu chladicí vitríny s baleným masem na prodejní ploše se odlupoval (rozpor s kapitolou I odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a kapitolou IX odst. 3 nařízení o hygieně potravin), prodejní regály nad mrazíci vanami a některé prodejní regály vitrín s mléčnými výrobky byly špinavé (rozpor s kapitolou I odst. 1 a kapitolou V odst. 1 písm. b) nařízení o hygieně potravin), prostor pod mřížkou v chladicí vitríně s mléčnými výrobky byl rezavý (rozpor s kapitolou I odst. 1 a kapitolou V odst. 1 písm. b) nařízení o hygieně potravin), čímž porušila ustanovení čl. 4 odst. 2 téhož nařízení, a současně tak naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách,

2) dne 23. 4. 2014 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Jiráskova 2181, 436 01 Litvínov:

a) uváděla do oběhu dva druhy potravin způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl, a to v samoobslužné chladicí vitríně Salám Edel, hmotnost výrobku 650 g, na etiketě od výrobce

označeno „vyrobena v Německu“, na regálovém štítku označené etiketou „K-Classic Edel salám DISKONTNÍ CENY! Výrobek z Česka!“ se zobrazením vlaječky České republiky, v úseku samoobslužného prodeje chlazených potravin, v regále označeném zavěšenou svislou cedulí s nápisem „Tavené sýry“, jemný tavený výrobek s rostlinným tukem Dobrá cena Javor, hmotnost výrobku 140 g, v počtu 8 kusů, jemný tavený výrobek s rostlinným tukem Dobrá cena Javor, hmotnost výrobku 150 g, v počtu 3 kusů a jemný tavený výrobek se šunkou Dobrá cena Javor se šunkou, hmotnost výrobku 140 g, v počtu 8 kusů, výrobcem označené jako jemné tavené výrobky, čímž porušila čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178/2002“), a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, když informace poskytované spotřebiteli na regálových etiketách a vývěskách byly odlišné od údajů uvedených výrobcem nebo dodavatelem potraviny;

b) v místnosti, kde probíhalo dopékání zmrazených pekařských polotovarů, byla poškozena omítka horní části zdi nad obkladem, za regálem na odkládání nepoužívaných plechů, povrch stěny nebyl v bezvadném stavu, čímž nezajistila požadavky přílohy II nařízení o hygieně potravin, a tím porušila ustanovení kapitoly II odst. 1 písm. b) téhož nařízení a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

V podané žalobě namítala, že žalovaná potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky stanovené zákonem, neboť toto rozhodnutí je věcně a právně nesprávné, neobsahuje všechny předepsané náležitosti a je nepřezkoumatelné. Správní orgán prvního stupně byl podle žalobkyně povinen hodnotit každý vytýkaný skutek zvlášť, zejména v případě, že při vyměřování výše pokuty použil absorpční zásadu analogicky dle zákona o přestupcích. Žalobkyně se ohradila proti tomu, aby souběh správních deliktů byl hodnocen v její neprospěch, kdy za nejzávažnější porušení kontrolní orgán považoval porušení ustanovení čl. 16 nař. č. 178/2002, a žalobkyni pak uložil pokutu ve výši 300.000,- Kč. Namítala, že k její tíži bylo hodnoceno, že u salámu Edel byla chybně uvedena země původu. Dle názoru žalobkyně se nejedná o „klamavé“, ale spíše zavádějící označení výrobku, když přes změnu sortimentu zboží v daném regálu nebyla odstraněna regálová etiketa. V souvislosti s tím pak upozornila na skutečnost, že se jednalo o balený výrobek, takže země původu byla správně výrobcem označena na obalu. Tuto skutečnost měl správní orgán vyhodnotit v její prospěch. Žalobkyně podotkla, že správní orgán prvního stupně opakovaně odkazuje na výsledky průzkumu k bezpečnosti potravin, zveřejněné na webových stránkách Ministerstva zemědělství, s tím, že závěr o spotřebitelské preferenci výrobků z Česka považuje žalobkyně za hypotetický, když jí není známo, že by spotřebitelé upřednostňovali české výrobky před výrobky z jiných zemí.

Dále žalobkyně poukázala na to, že žalovaná sice přisvědčila její námitce k hodnocení způsobu správních deliktů, když shledala, že jedna skutečnost byla k tíži žalobkyně přičítána dvakrát, nicméně toto porušení vyřešila tak, že uvedený závěr z prvoinstančního rozhodnutí vypustila, aniž by současně rozhodla o snížení uložené sankce. Proti tomuto postupu se žalobkyně zásadně ohradila, neboť v něm shledává porušení zásady dvouinstančnosti

správního řízení. Rozhodnutí žalované proto považuje za nezákonné, nepřezkoumatelné, věcně a právně nesprávné s tím, že daným rozhodnutím jí byl za vytykané správní delikty uložen nepřiměřený trest. Žalobkyně se zároveň domáhala toho, aby soud zrušil také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uložil žalované povinnost nahradit žalobkyni náklady soudního řízení.

Žalovaná k výzvě soudu předložila správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhla její zamítnutí pro nedůvodnost a odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že postup správních orgánů byl správný.

K námitce použití absorpční zásady za sbíhající se správní delikty žalovaná uvedla, že při ukládání trestů správní orgán vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout i k tomu, že bylo spácháno více správních deliktů, a to jako k okolnosti přitěžující. V souvislosti s tím pak odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 5Afs 9/2008-357 ze dne 31.10.2008 a č.j. 6As 19/2005-52 ze dne 7.4.2006. Žalovaná má za to, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se shora uvedenými závěry, vyhodnotil zákonná kritéria závažnosti ve vztahu k nejzávažnějšímu správnímu deliktu a souběh správních deliktů posoudil jako přitěžující okolnost. Žalovaná nesouhlasila s názorem žalobkyně, že každý vytykaný skutek byl povinen správní orgán hodnotit zvlášť, když z ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách při ukládání úhrnného trestu správnímu orgánu taková povinnost nevyplyvá.

K žalobní námitce, že se v případě nabízení salámu Edel jednalo o označení zavádějící, a nikoli klamavé, protože potravina byla zabalena v obalu se správným označením země původu, odkázala žalovaná na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4As 151/2014-32, který se otázkou klamání spotřebitele zabýval. Pro úplnost pak žalovaná dodala, že jakékoli informace naznačující, že výrobek má vlastnosti, které ve skutečnosti nemá, považuje za nepřipustné a nespátňuje podstatný rozdíl mezi informací klamavou a zavádějící, a poukázala na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, které poskytování zavádějících informací zakazuje.

V souvislosti s tím se pak žalovaná vyjádřila k hodnocení intenzity správního deliktu spočívajícího v klamání spotřebitele v souvislosti s průzkumem zveřejněným na internetových stránkách ministerstva zemědělství. Protože žalobkyně poukazovala na to, že předmětem uvedeného výzkumu nebyla otázka preference země původu při koupi výrobků, odkázala žalovaná znovu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4As 151/2014-32, dle kterého je intenzitu klamání spotřebitele nutné hodnotit k tíži účastníka řízení.

K tvrzení žalobkyně, že žalovaná nerozhodla o snížení sankce za situace, kdy shledala důvodnost námítky k hodnocení způsobu spáchání správního deliktu u produktu Javor, a pouze vyjmula část odůvodnění z úvahy správního orgánu I. stupně, žalovaná uvedla, že vzhledem k závažnosti spáchaného deliktu a k množství porušení povinností na úseku hygieny, neshledala důvod ke snížení uložené pokuty.

K tvrzené právní a věcné nesprávnosti spočívající dle žalobkyně v tom, že žalovaná jako odvolací orgán dovysvětluje závěry prvoinstančního správního orgánu, odkázala žalovaná na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedla, že se jedná se o námitku žalobkyně uplatněnou v podaném odvolání, k níž byla povinna se při přezkumu odvoláním napadeného rozhodnutí vyjádřit. Přezkoumáním hodnocení správního orgánu prvního stupně neshledala

porušení zásady *ne bis in idem*, neboť v odvolání i žalobě citovanou větu „*správní delikty, které jsou předmětem tohoto správního řízení, vykazují formální znaky správních deliktů a jsou společensky škodlivé*“ považuje za vyjádření správního orgánu prvního stupně, že shledal naplnění jak formální, tak materiální stránky správních deliktů.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), bez jednání, neboť žalobkyně ani žalovaná nesdělily v soudem stanovené lhůtě svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byly ve výzvě výslovně poučeny, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s.ř.s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že povinností žalobce je uvést v žalobě žalobní body (námitky), ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Jde o jednu ze základních náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jež je zakotvena v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. V daném případě žalobkyně uplatnila žalobní body, z nichž některé, včetně tvrzení, jakým způsobem byla napadeným rozhodnutím či postupem správních orgánů zkrácena na svých právech, formulovala zcela obecně bez bližšího vysvětlení. Ohledně některých žalobních bodů pak uvedla bližší vymezení nedostatků rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a odkázala na své odvolání ze dne 6.10.2014, které učinila součástí žalobního návrhu. Soud proto provedl přezkum žalobou napadeného rozhodnutí obecným způsobem, neboť ve správním soudnictví, ovládaném zásadou dispoziční a koncentrační, nesmí soud nahrazovat projev vůle žalobce a vyhledávat na jeho místě konkrétní vady napadeného správního aktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS). Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č.j. 8 As 53/2008 – 93, dostupný na www.nssoud.cz). Řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení, jde o řízení zcela oddělené, a proto nelze při formulaci žalobních bodů pouze odkazovat na písemnosti ve správním řízení. Odkaz na skutkovou či právní argumentaci lze akceptovat jako součást žalobních důvodů pouze za výjimečných podmínek, přičemž jednou z nich nevyhnutelně je, aby byl v textu žaloby učiněný odkaz zcela konkrétní, směřující na jednoznačně

individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentací, tj. na konkrétní bod. Již tato primární podmínka není v nyní projednávané věci naplněna, neboť odkaz žalobkyně na odvolání je obecný a neváže se k jakémukoli konkrétnímu tvrzení, když jde o odkaz na odvolání jako takové.

Soud se zabýval žalobkyní tvrzenými vadami ohledně toho, že napadeným prvoinstančním rozhodnutím, které je věcně a právně nesprávné, neobsahuje stanovené náležitosti a je nepřezkoumatelné, jí byla uložena pokuta v nepřiměřené výši.

Z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že správní orgán prvního stupně při rozhodování o správních deliktech žalobkyně a o výši uložené pokuty vycházel z kontrolních protokolů pořízených na základě provedených kontrol v provozovnách žalobkyně. Z těchto protokolů vyplývá, že žalobkyně 1) na provozovně v Otvicích uváděla do oběhu devět druhů potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti, které takto neoznačila a neumístila odděleně, nezajistila, aby potravinářské prostory v zázemí provozovny, v chladicí skladové místnosti, mrazicí místnosti, prodejní regály a vitríny na prodejní ploše byly udržovány v čistotě a dobrém stavu dle přílohy II nařízení o hygieně potravin a 2) na provozovně v Litvínově uváděla do oběhu tři druhy potravin jako sýry, tedy mléčné výrobky, ačkoli tyto byly výrobcem označeny jako jemné tavené výrobky, a salám Edel původem z Německa, označený regálovou etiketou, že se jedná o výrobek z Česka, tedy způsobem, který uváděl spotřebitele v omyl, a nezajistila, aby povrch stěny v místnosti pro dopékání zmrazených pekařských polotovarů byl udržován v bezvadném stavu dle přílohy II kapitoly I odst. 1 nařízení o hygieně potravin.

Charakterem a výší uložené pokuty se správní orgán prvního stupně zabýval na straně 7 až 8 svého rozhodnutí, kdy při ukládání pokuty za shora uvedené delikty vycházel ze zásady absorpce trestů za správní delikty a zohlednil horní hranici sankce za správní delikt, uvedenou v ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, jako deliktu nejprísérněji postižitelného, jehož horní hranice sankce stanovená § 17 odst. 3 písm. b) téhož zákona představuje částku 3 000 000,- Kč. Správní orgán prvního stupně za nejzávažnější považoval velkou intenzitu klamání spotřebitele při uvádění tavených výrobků do oběhu (porušení ust. čl. 16 nařízení č.178/2002). K potravině salám Edel, označené regálovou etiketou jako výrobek z Česka, ačkoli se jednalo o potravinu původem z Německa, správní orgán prvního stupně uvedl, že informace o zemi původu je pro spotřebitele informací zásadní a z tohoto důvodu může významným způsobem ovlivnit jejich výběr, přičemž, jak vyplývá z výzkumu zadaného Ministerstvem zemědělství (zveřejněným na internetových stránkách Ministerstva zemědělství www.eagri.cz), preferují čeští spotřebitelé potraviny původem z České republiky.

K tíži žalobkyně byla přičítána skutečnost, že došlo k souběhu správních deliktů, když v průběhu správního řízení nebyla prokázána subjektivní souvislost mezi jednotlivými útoky na chráněné zájmy, tedy že žalobkyně již od počátku zamýšlela opakovaně porušovat všeobecné hygienické podmínky stanovené v příloze II nařízení o hygieně potravin. Jako ostatní okolnost byla k její tíži při hodnocení závažnosti protiprávního jednání přičtena skutečnost, že zjištěné nedostatky na úseku hygieny potravin byly zjevné, zjistitelné žalobkyní, odstranitelné v rámci její vnitřní kontroly, nikoliv až na základě zjištění orgánem dozoru, přičemž žalobkyně neučinila odpovídající opatření, aby porušení právní povinnosti zabránila. Ve prospěch žalobkyně pak byla vyhodnocena skutečnost, že v daném případě nebyl způsoben škodlivý následek na lidském zdraví.

Žalovaná akceptovala úvahy správního orgánu prvního stupně, že žalobkyně svým jednáním naplnila skutkové podstaty čtyř správních deliktů, s tím, že za nejzávažnější je nutné považovat správní delikty vykazující velkou intenzitu klamání spotřebitele při uvádění potravin do oběhu způsobem uvádějícím spotřebitele v omyl. S odvolacími námitkami týkajícími se nepřiměřenosti uložené pokuty se pak žalovaná vypořádala na straně 7 až 10 napadeného rozhodnutí. Žalovaná shrnula, že celková závažnost správního deliktu byla shledána jako střední a od této kvalifikace byla odvozena též výše pokuty, jež představuje 10% z horní hranice pokuty 3 000 000,- Kč. Takto uložená pokuta byla vyhodnocena jako preventivní a represivní zároveň, nikoliv však jako nepřiměřená. S postupem správního orgánu prvního stupně při ukládání trestu se žalovaná ztotožnila.

Po seznámení se s obsahem správního spisu dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalované je srozumitelné a řádně odůvodněné a neshledal absenci zákonem stanovených náležitostí rozhodnutí. Skutkový stav byl v řízení zjištěn řádně a byly na něj aplikovány i správné právní předpisy. Vyslovené závěry správních orgánů mají oporu ve správním spise i právní úpravě. Žalovaná se zabývala souladem napadeného prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy a vypořádala se přezkoumatelným způsobem se všemi uplatněnými odvolacími námitkami; nebyly shledány ani vady řízení, mající za důsledek nezákonné rozhodnutí ve věci. Napadené rozhodnutí je dle soudu plně přezkoumatelné.

Dále se soud zabýval žalobkyní namítanými vadami ohledně toho, že žalovaná rozhodla v rozporu se základními pravidly správního trestání, zkrátila žalobkyni na jejích právech účastníka správního řízení, námitky obsažené v odvolání posoudila jako nedůvodné a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ač k tomu nebyly splněny zákonem stanovené podmínky.

Žalobkyně v této souvislosti uvedla, že u potraviny salám Edel byla výrazně snížena pravděpodobnost, že dojde k oklamání spotřebitele, neboť se jednalo o balenou potravinu, označenou skutečnou zemí původu a ponechání původního regálového označení zboží vlajkou ČR a nápisem „Výrobek z Česka“ po změně sortimentu zboží je pouze zavádějícím, nikoli klamavým označením.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2014, čj. 4 As 151/2014-32, publ. pod č. 3157/2015 Sb. NSS, www.nssoud.cz, který se touto problematikou ve věci účastníků řízení shodných s projednávanou věcí podrobně zabýval, platí, že *„spotřebitel může při výběru zboží vycházet z jakékoliv informace, která označuje potravinu, její obal nebo místo vystavení. Uvedením chybné informace dochází ke klamání spotřebitele a snížení možnosti vybrat si zboží podle vlastní preference, ať už se to týká jakéhokoliv druhu uvedených údajů. Tato skutečnost není předmětem dokazování, ale vyplývá přímo z chybného označení, které je v rozporu s právem. V posuzovaném případě správní orgány zjistily, že stěžovatelka uváděla chybné informace o zemi původu ovoce a zeleniny a při hodnocení této skutečnosti žalovaná přihlédla k průzkumu důvěry spotřebitelů v nezávadnost potravin vyrobených v České republice jako k veřejně známé informaci. Jedná se o kvantitativní šetření Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd České republiky, jehož důvěryhodnost či závěry v řízení nebyly napadeny. Uvedený průzkum konstatuje, že zdravotní nezávadnost je hodnocena rozdílně u potravin vyráběných v České republice a u potravin vyráběných v zahraničí, přičemž téměř tři čtvrtiny obyvatel považují zdravotní nezávadnost českých potravin za dobrou. Zcela logickým vyústěním této informace je závěr, že*

velká část spotřebitelů sleduje údaj o zemi původu zboží, které nakupuje. Pokud by spotřebitelé byli k tomuto údaji lhostejní, tak by se nemohli vyjádřit ke zdravotní nezávadnosti právě českých výrobků, a to do značné míry odlišně oproti zahraničním výrobkům. Lze tedy důvodně předpokládat, že běžný spotřebitel při výběru potravin vychází z vlastního názoru o zdravotní nezávadnosti potravin. Vyšší míra klamání ovšem nebyla dovozena z nastíněného průzkumu, ale ze způsobu, jakým ke klamání spotřebitelů došlo. Chybné údaje totiž byly doplněny řadou zdůrazňujících prvků, jejichž účelem bylo bezesporu přitáhnout větší pozornost zákazníků stěžovatelky. Právě proto, že míra klamání byla v daném případě vyšší, než postačuje k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách ve spojení s čl. 16 nařízení č. 178/2002, bylo možné tuto okolnost promítnout jako přitěžující okolnost do výroku o výši pokuty. Za hypotetický nelze označit ani závěr žalované, že spotřebitel považuje informace na cedulích, které označují zboží, za rozhodující. Ze spisového materiálu je zřejmé, že chybné informace byly uvedeny na cedulích, které byly umístěny na dominantním, dobře viditelném místě provozovny společně s dalšími zvýrazňujícími prvky. Je zřejmé, že tyto cedule byly určeny k upoutání pozornosti spotřebitele, a lze tedy opět logicky předpokládat, že z nich spotřebitel získal první informaci o výrobku, aniž by měl povinnost či důvod tuto informaci později prověřovat.“

S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se soud plně ztotožňuje a dodává, že ke klamání spotřebitelů, tj. jejich uvádění v omyl, dochází již tím, že z cedulí umístěných u daných potravin získávají spotřebitelé nesprávné údaje o zemi jejich původu. Na straně žalobkyně je dána povinnost zabezpečit, aby se spotřebiteli dostaly jednoznačné informace o potravině tak, aby nebyl uváděn v omyl. Námitce žalobkyně, že se spíše jednalo o zavádějící informaci, nelze přisvědčit. Upozornění na zemi původu, přičemž se jednalo o nesprávný údaj o zemi původu, bylo evidentně dominantní, napsané na ceduli určené k upoutání pozornosti spotřebitele, zatímco správný údaj byl uveden pouze na obalu samotné potraviny. Žalovaná proto podle názoru soudu nebyla povinna provádět dokazování k tomu, zda označení skutečně spotřebitele uvedlo v omyl, či nikoli, a zda jednalo se pouze o informaci zavádějící, jak namítá žalobkyně.

Závěru žalované, že spotřebitelé upřednostňují české výrobky před výrobky z jiných zemí, soud přisvědčuje (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2014). Intenzita klamání spotřebitele tak byla u potraviny nesoucí nesprávné označení země původu Česká republika vyšší, což správní orgány zcela v souladu s § 17i odst. 2 zákona o potravinách hodnotily k tíži žalobkyně. Je přitom lhostejné, že si spotřebitel mohl ověřit informace o zemi původu na obalu potraviny. Pro výši pokuty má význam to, že spotřebitelé dávají přednost potravinám českého původu, což je skutečnost, kterou žalovaná důkazně podpořila výsledky průzkumu názorů spotřebitelů.

K námitce žalobkyně proto soud uzavírá, že na základě nesprávného označení země původu u potraviny salám Edel, spočívajícího v regálovém označení zboží vlajkou ČR a nápisem „Výrobek z Česka“, mohl spotřebitel důvodně předpokládat, že Česká republika je zemí původu, aniž by byl zároveň povinen takovou informaci ověřovat na jiných místech. Klamání v daném případě dosáhlo vyšší intenzity a je nutné je hodnotit k tíži žalobkyně. K těmto skutečnostem správní orgán prvního stupně i žalovaná správně přihledly a své úvahy řádně zdůvodnily, úvahy týkající se upřednostňování českých potravin považuje soud za dostatečné. Napadené rozhodnutí je srozumitelné, odpovídá na odvolací námitky žalobkyně

a obsahuje odůvodnění jednotlivých závěrů, k nimž žalovaná dospěla. Tvzení žalobkyně proto soud neshledal důvodným.

Rovněž další námitky žalobkyně, že došlo k porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení, soud zhodnotil jako nedůvodné. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že odvolací správní orgán, byť shledal porušení zásady ne bis in idem v prvoinstančním řízení, nesnížil výši uložené pokuty. Zdůraznila skutečnost, že její námitka, uplatněná v odvolacím řízení vůči způsobu hodnocení umístění potraviny Javor mezi tavené sýry správním orgánem prvního stupně, byla shledána jako důvodná, a přesto nebyla žalovanou uložená pokuta následně snížena, ačkoli odpadlo jedno kritérium, které bylo v její neprospěch původně vyhodnoceno.

Správní orgán prvního stupně při hodnocení závažnosti správních deliktů hodnotil k tíži žalobkyně způsob jejich spáchání, tedy vyšší intenzitu klamání spotřebitele nejen pokud jde o salám Edel, výrobek z Německa označený regálovou etiketou výrobek z Česka, ale zároveň i v případě potraviny Javor, která byla umístěna mezi tavené sýry, ačkoli se nejednalo o sýr ani o jiný mléčný výrobek. Takové umístění je v případě správního deliktu spočívajícího v klamání pojmovým znakem skutkové podstaty tohoto správního deliktu. Pokud tedy správní orgán prvního stupně hodnotil tuto skutečnost k tíži žalobkyně, pak tutéž skutečnost přičítal k tíži dvakrát. Proto žalovaná tuto úvahu prvostupňového orgánu z hodnocení závažnosti zcela legitimně a správně výslovně vypustila.

V souvislosti s tím pak soud připomíná, že správní řízení představuje jeden celek, přičemž účelem řízení před odvolacím správním orgánem je napravovat případná pochybení správního orgánu prvního stupně (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2010 sp.zn. 4 Ads 123/2009, ze dne 28.5.2003 sp.zn. 7 A 124/2000). Pokud žalovaná pozměnila odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části vztahující se k vymezení skutku, nejedná se o popření zásady dvojinstančnosti, ani o postup nesprávný, či nezákonný, pokud pozměněné odůvodnění odpovídá výroku rozhodnutí. Žalovaná ve svých úvahách dospěla na základě stejných skutkových zjištění ke stejné výši přiměřené sankce a tuto odůvodnila konzistentním způsobem. S odkazem na shora již uvedené soud uvádí, že žalobkyně v této části žaloby netvrdí žádné skutečnosti, které by bylo možno za porušení pravidel správního trestání a nesplnění podmínek pro potvrzení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně shledat.

S jednotlivými námitkami uvedenými v odvolání se žalovaná vypořádala ve svém, žalobou napadeném rozhodnutí, pročež by žalobkyně kromě konkretizace námitek, které považuje i za námitky žalobní, měla logicky brojit proti způsobu, jakým byly žalovanou její odvolací námitky posouzeny, neboť předmětem žaloby je právě rozhodnutí žalované o odvolání; takové tvrzení však žaloba neobsahuje a za stěžejní žalobní námitku je na místě považovat tvrzení žalobkyně, že pokuta byla uložena v nepřiměřené výši.

V projednávané věci správní orgán prvního stupně nejprve správně stanovil hranici ukládané pokuty za správní delikty žalobkyně, kdy analogicky aplikoval absorpční zásadu při ukládání trestů zakotvenou v § 12 odst. 2 zákona, o přestupcích, dle kterého se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Nejpřísněji postižitelným deliktem žalobkyně je správní delikt uvedený v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterého se provozovatel potravinářského podniku dopustí tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských

společenství upravujícím požadavky na potraviny. Výše pokuty za tento správní delikt je uvedena v § 17 odst. 3 písm. b) téhož zákona, dle něhož lze za tento správní delikt uložit pokutu až do výše 3 000 000,- Kč.

Soud považuje na tomto místě za potřebné zdůraznit, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012 - 36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS, *www.nssoud.cz*, „... 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.“ K dané problematice se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/210 Sb. NSS), kde konstatoval, že správní soudy při posuzování zákonnosti uložené sankce k žalobní námitce přezkoumají, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonná kritéria, zda úvahy o výši uložené pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo je nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační.

Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, k jakým polehčujícím i přitěžujícím okolnostem bylo přihlédnuto žalovanou stranou, přičemž ani při posuzování škodlivosti jednání žalobkyně žalovaná strana nevybočila z mezí logického uvažování, ani nepřekročila zákonem stanovené meze volného správního uvážení a vzala v úvahu možná hlediska ochrany zájmů spotřebitele v oblasti potravinového práva. Žalovaná přitom dostatečně zdůvodnila způsob stanovení výše uložené pokuty, když již výše soud uvedl, že žalovaná v rámci odvolacího řízení legitimně a správně konstatovala, že přitěžující okolnost ve vztahu k potravině Javor správní orgán prvního stupně nesprávně přičítal dvakrát. Přes tuto skutečnost se soud shoduje se žalovanou, že odpadnutí této přitěžující okolnosti nemělo vliv na výši sankce, jelikož v kontextu celého případu se jednalo o podružnou skutečnost. V daném případě žalovaná strana zcela oprávněně žalobkyni vytkla, intenzitu deliktů ohledně klamání spotřebitele a také že zjištěné nedostatky na úseku hygieny potravin byly viditelné pouhým okem a měly být tedy odhaleny samotnou žalobkyní v rámci vnitřní kontroly, navíc tyto nedostatky byly zjištěny ve větším množství, což již všechno toto ve svém souhrnu dostatečně odůvodňuje výši uložené pokuty.

V projednávané věci se žalobkyně dopustila jednoho správního deliktu dle § 17a odst. 1 písm. j) zákona o potravinách, a to uvedením 9 druhů potravin s prošlým DMT do oběhu v provozovně v Otvicích, přičemž za tento delikt je možné podle § 17a odst. 2 písm. a) téhož zákona uložit pokutu do výše 500.000,- Kč, a hned tři správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, a to znečištěním prodejních regálů, chladících místností a zázemí provozovny v Otvicích i v Litvínově a uvedením spotřebitele v omyl u tří druhů tavených výrobků a jednoho druhu salámu v provozovně v Litvínově. Za tyto delikty, kterými došlo k porušení povinnosti stanovené přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, přitom lze podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách uložit pokutu až do 3.000.000 Kč. Vzhledem k počtu správních deliktů

žalobkyně a s přihlédnutím ke všem okolnostem, za nichž byly konkrétní delikty spáchány a které správní orgány vzaly v potaz, dospěl soud k závěru, že nedošlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu, pokud byla uložena pokuta ve výši 300.000,- Kč. Jedná se totiž o pokutu ve výši 10 % z maximální částky, která není zjevně nepřiměřenou vzhledem ke skutkovým zjištěním správních orgánů. Správní orgány navíc výši pokuty řádně a podrobně odůvodnily s využitím všech kritérií uvedených v § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Odůvodnění výše pokuty tak vyhovuje i požadavkům vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005 - 84, www.nssoud.cz.

Uložená pokuta nebyla soudem shledána nepřiměřenou a soud se v případě stanovení její výše zcela ztotožňuje se závěry správních orgánů, a to především s ohledem na závažnost správních deliktů žalobkyně. V této souvislosti soud zohlednil skutečnost, že žalobkyně se dopustila správního deliktu spočívajícího v poskytování informací o zemích původu nabízených potravin, jež spotřebitele uvádějí v omyl. Uloženou pokutu tak nelze považovat za nepřiměřenou. S ohledem na závažnost správního deliktu se pak správní orgány v daném případě správně nepřiklonily k možnosti upuštění od uložení sankce.

Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů ohledně stanovení výše sankce nenese žádné znaky libovůle či zneužití správního uvážení. Výše uložené sankce je odůvodněna dostatečným způsobem, správní orgány vzaly v potaz veškeré skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobkyně. Za situace, kdy správní orgány přiléhavě zdůvodnily výši pokuty uložené žalobkyni v projednávané věci, soud s přihlédnutím k tomu, že správní praxe představuje toliko překážku pro bezdůvodné excesivní trestání, a nikoli pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech, pak námitku žalobkyně, že pokuta byla uložena v nepřiměřené výši, neshledal důvodnou.

Soud uzavírá, že správní orgány v projednávané věci postupovaly plně v souladu se zákonem o potravinách, vydaly rozhodnutí, která obsahují všechny náležitosti, a neporušily žádná práva žalobkyně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala všechny námitky žalobkyně a patřičně odůvodnila také výši uložené pokuty, kterou soud shledal zcela přiměřenou. Napadené rozhodnutí tudíž bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Žalobu vyhodnotil soud jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovaná, již nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani náhradu nákladů řízení nepožadovala, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je

posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

V Ústí nad Labem dne 26. července 2017

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Gabriela Zlatová