



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. Gabriely Vršanské 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 23. 1. 2014, č.j. BN530-11/2012,

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 23. 1. 2014, č.j. BN530-11/2012, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorát v Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 10. 2013, č. j. BN530-8/2012, č. agendy SŘ-165/5/2012, 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. 2013 (dále jen „zákon o potravinách“), při analogickém použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, žalobkyni pokutu 500 000,- Kč a povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000,- Kč, neboť shledal, že žalobkyně porušila své zákonné povinnosti tím, že:

- 1) dne 6. 3. 2012 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Obchodní zóna 260, 431 11 Otvice:

- a) uváděla do oběhu dva druhy potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti (dále jen „DMT“):
- i) - Natur bylinkový se 4 druhy bylin, hmotnost výrobku 60 g, DMT 2. 3. 2012, celkem 24 kusů, množství 1,44 kg,
 - ii) - Natur zeleninový s 9 druhy zeleniny, hmotnost výrobku 60 g, DMT 20. 1. 2012, celkem 13 kusů, množství 0,78 kg,
- čímž porušila ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona o potravinách a současně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o potravinách);
- b) v oblužném pultu úseku sýrů uváděla do oběhu jeden druh potraviny (Olam Niva Extra s modrou plísní uvnitř hmoty, hmotnost šarže 1,888 kg, DMT 10. 3. 2012, umístěná pod již zabalenými výsečemi označenými váhovými štítky) způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl, když vedoucí směny po navážení výseče výše uvedené potraviny z originálního celého balení od výrobce, na kterém bylo uvedeno mimo jiné: „Minimální trvanlivost do: 10. 03. 12“, označila zboží etiketou Kaufland Česká republika v.o.s., na které bylo mimo jiné uvedeno: „Baleno dne 06. 03. 2012“ a dále datum bez označení 11. 03. 2012. Na ceduli vyvěšené na zdi z boku oblužného pultu bylo uvedeno „sýrové výseče spotřebujte od zabalení do 5-ti dnů“, tj. účastník řízení si stanovením datum spotřeby prodloužil datum minimální trvanlivosti stanovené výrobcem a uvedením nepravdivého údaje o datu spotřeby na etiketě z váhy označené Kaufland Česká republika v.o.s., Pod Višňovkou 24, Praha 4 bylo DMT stanovené výrobcem překročeno o jeden den. Tím žalobkyně měla porušit 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“), čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách;
- 2) dne 22. 3. 2012 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Obchodní zóna 260, 431 11 Otvice:
- a) uváděla do oběhu osm druhů potravin způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl, a to: baby špenát nepraný 200 g, země původu Španělsko na regálovém štítku uvedena země původu „Česká rep.“, limetky, na originálním kartonu uvedeno „PRODUCE OF BRAZIL“ na vývěsce uvedena země původu „Mexiko“, jablka Red Delicious, etika na přepravce „Původ Itálie“, na vývěsce uvedena země původu „Česká rep.“, jablka Gloster, etiketa přepravce „Krajina povodu: Slovensko“ na vývěsce země původu „Česká rep.“, jablka Idared, na etiketě na kartonu „Ursprungsland“, na vývěsce uvedena země původu „Polsko“, termizovaná smetanová pomazánka Česmílek, na obalu uvedeno „tuk nejméně 21%“, na regálovém štítku uvedeno „tuk v sušině 19%“, Niva do pultu, na originálním balení uvedeno „tuk v sušině 50%“ na regálovém štítku uvedeno „tuk v sušině 52%“, Gin Special Dry, na etiketě výrobku uveden obsah alkoholu 37,5% obj., na reálovém štítku uvedeno „Dry Gin 38%“. Informace poskytované spotřebiteli na regálových etiketách a vývěskách byly odlišné od údajů uvedených výrobcem nebo dodavatelem potraviny, čímž žalobkyně 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;
- b) v zázemí prodejny, v mrazicím boxu, vlevo za vstupními dveřmi, byly na podlaze, za paletou se zmrazenými pekařskými polotovary zapadané etikety, lepicí páska, prach z papírových kartonů, kusy dřeva. Žalobkyně tak nezajistila požadavky přílohy II kapitoly I odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení o hygieně potravin“), a tím porušila ustanovení kapitoly II, čl. 4 odst. 2 téhož nařízení a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.
- 3) dne 19. 4. 2012 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Obchodní zóna 260, 431 11 Otvice uváděla do oběhu tři druhy potravin způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl, a to: hrozny růžové, na technologickém obalu uvedeno „PRODUCE OF CHILE“, na vývěsce uvedena země původu „Peru“, ostružiny/Brombeeren, balení 125 g, na obalu uvedena země původu „Mexiko“ na reálovém štítku uvedena země původu „Holandsko“, Niva do pultu na etiketě zabalené potraviny, resp. na originálním balení uvedeno „50“ t.v.s.“ resp. „tuk v sušině 50%“, na regálovém štítku uvedeno „tuk v sušině 52%“. Informace poskytované spotřebiteli na regálových etiketách a vývěskách byly odlišné od údajů uvedených výrobcem nebo dodavatelem potraviny, čímž žalobkyně 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.

Žalobkyně se v žalobě zároveň domáhala toho, aby soud zrušil také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uložil žalované povinnost nahradit žalobkyni náklady soudního řízení.

V žalobě žalobkyně namítala, že žalovaná potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky stanovené zákonem, neboť toto rozhodnutí je podle žalobkyně věcně a právně nesprávné, je v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí, resp. v rozporu se zásadou legitimního očekávání, je v rozporu se skutečným stavem věci a uložená pokuta je zcela nepřiměřená. Žalobkyně nesouhlasila s vyjádřením žalované uvedeným v odst. 5 na str. 5 rozhodnutí, že pokuty ukládané ve výši stovek tisíc korun jsou v její činnosti běžné. Žalobkyně poukázala na to, že žalovaná toto tvrzení žádným způsobem nedoložila a zdůraznila, že k ukládání takto vysokých pokut žalobkyně přistoupila až v první třetině roku 2013, kdy došlo k zásadnímu navýšení pokut ukládaných za srovnatelné případy, když do té doby byly pokuty přesahující 100.000,- Kč ukládány zcela výjimečně. V tomto spatřuje žalobkyně absenci náležitosti rozhodnutí stanovené zákonem a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalobkyně. Žalobkyně dále namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť tímto bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky. Žalobkyně konstatuje, že nedostatky prvoinstančního rozhodnutí uvedla v odvolání proti tomuto rozhodnutí a těmito nedostatky, neboť se žalovaná ztotožnila se závěry prvoinstančního rozhodnutí, trpí i napadené rozhodnutí žalované.

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 nezákonnosti rozhodnutí spočívající v tom, že rozhodnutí je věcně a právně nesprávné, v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí (resp. zásadou legitimního očekávání) a v rozporu se skutečným stavem věci žalovaná uvedla, že její rozhodnutí splňuje všechny náležitosti stanovené zákonem a aplikace právních předpisů na učiněná skutková zjištění byla správná. Žalovaná nesouhlasila s názorem žalobkyně, že napadené rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci a poukázala na to, že toto svoje tvrzení žalobkyně nikterak neodůvodnila, přičemž závěry v napadeném rozhodnutí vyplývají z ničím nezpochybněných podkladů řízení a mají dostatečnou oporu ve správním spisu. Úvaha o závažnosti spáchaných správních deliktů, dle názoru žalované, nevybočuje z mezí běžné logiky a plně odůvodňuje uložení pokuty ve výši 500 000,- Kč, která je přiměřená. Ve vztahu k tvrzenému porušení zásady předvídatelnosti správních rozhodnutí, žalovaná uvedla, že pokuta ve výši 500 000,- Kč, uložená za spáchání celkem pěti správních deliktů odpovídá závažnosti protiprávního jednání žalobkyně.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nedoložení běžné praxe ukládání pokut v řádu statisíců korun, žalovaná uvedla, že již v žalobou napadeném rozhodnutí zdůraznila, že ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích. Na základě přezkumu správnosti prvoinstančního rozhodnutí v mezích odvolacích námitek dospěla žalovaná k názoru, že uložená sankce byla řádně odůvodněna a toto odůvodnění je plně přezkoumatelné.

K namítanému porušení zásady legitimního očekávání (předvídatelnosti) žalovaná uvedla, že žalobkyně nikterak nedoložila tvrzené porušení zásady legitimního očekávání a pokuta ve výši 500 000,- Kč se z praxe nevymyká, naopak byla uložena ve výši obdobné podobným případům. Žalovaná v této souvislosti odkázala příkladmo na rozhodnutí inspektorátu v Olomouci č.j. EV857-2/097/8/2012-SŘ (přezkoumané v odvolacím řízení rozhodnutím č.j. BM931-2/150/9/2012-SŘ) a na rozhodnutí inspektorátu v Táboře č.j. DE360- 4/2012/161/3/2012-SŘ (přezkoumané v odvolacím řízení rozhodnutím č.j. BN923-2/198/9/2012-SŘ), kterými byla uložena pokuta ve výši 400 000,- Kč. Žalovaná zdůraznila, že v předmětné věci se nejednalo o ojedinělý exces ve výši uložené pokuty, která byla uložena na základě řádně provedené úvahy o výši pokuty a zcela odpovídá závažnosti spáchaných správních deliktů. Žalovaná v této souvislosti odkázala na odbornou literaturu, podle které dodržování zásady legitimního očekávání vyjádřené v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, „nemůže znamenat absolutní neměnnost rozhodovací praxe správních orgánů, která nemůže ustrnout na místě a nereagovat na nové skutečnosti.“ (VEDRAL, Josef. Správní řád KOMENTÁŘ, II. vydání 2012, str. 109). Žalovaná uvedla, že žalobkyně se mj. dopustila protiprávního jednání spočívajícího v klamání spotřebitelů, k němuž dochází při prodeji potravin poměrně často, proto, aby pokuta plnila svoje funkce individuální a generální prevence a zároveň měla represivní účinky (trest v užším slova smyslu za spáchané správní delikty) musí být zásahem dostatečně citelným, jinak by nesplnila jeden ze svých cílů – kultivovat chování vůči spotřebitelům. K námitce nesplnění zákonem stanovených podmínek pro potvrzení prvoinstančního rozhodnutí, žalovaná zdůraznila, že prvoinstanční rozhodnutí potvrdila v souladu se zákonem a zdůraznila, že validitu věcných i právních závěrů žalované žalobkyně relevantně a odůvodněně nezpochybnila.

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.

Žalobkyně v žalobě označuje napadené rozhodnutí za nezákonné, kdy nezákonnost spatřuje v těchto skutečnostech: napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, napadené rozhodnutí je věcně a právně nesprávné, v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí (zásadou legitimního očekávání), je v rozporu se skutečným stavem věci a uložená pokuta je zcela nepřiměřená.

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 na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, jež je zakotvena v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. V daném případě žalobkyně sice žalobní body uplatnila, avšak jí formulované žalobní body jsou zcela obecné bez vymezení konkrétních skutkových a právních důvodů, v nichž žalobkyně spatřuje nesprávnost či nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, a rovněž bez bližšího vysvětlení, jak byla žalobkyně napadeným rozhodnutím či postupem správních orgánů zkrácena na svých právech. Omezila-li žalobkyně svá skutková tvrzení na typovou charakteristiku tvrzených nezákonností, mohl soud provést přezkum žalobou napadeného rozhodnutí rovněž jen 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, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). Po seznámení se s obsahem správního spisu přitom soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je srozumitelné a řádně odůvodněné, soud 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.

Soud se rovněž zabýval žalobkyní tvrzenými „dalšími vadami“, které žalobkyně identifikovala pod bodem V. žaloby, kde uvedla, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, přestože pro jeho potvrzení nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. K takto uplatněné námitce soud uvádí, že žalobkyně v této části žaloby netvrdí žádné skutečnosti, které by bylo možno shledat za nesplnění podmínek pro potvrzení prvoinstančního rozhodnutí. Pakliže žalobkyně uváděla dále, že rozhodnutí žalované má vady „stejně jako vady, kterými trpí rozhodnutí prvoinstanční“, které uvedla ve svém odvolání ze dne 5. 11. 2013, tak k tomuto žalobnímu odkazu soud konstatuje, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně splnění náležitostí žaloby (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.), je žalobce povinen uvést žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobní body musí obsahovat jak právní, tak zpravidla i skutkové důvody, pro které žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné. 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 argumentaci, 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. Přitom jednotlivými námitkami uvedenými v odvolání se vypořádala ve svém rozhodnutí žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí, pročez by tak kromě konkretizace námitek, které žalobkyně 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. Z toho důvodu nemohl soud neurčitý odkaz žalobkyně akceptovat za součást žalobních důvodů.

Stěžejní žalobní námitku představuje tvrzení žalobkyně, dle níž správní orgány postupovaly v rozporu se zásadou legitimního očekávání, když se uložená pokuta vymyká dosavadní praxi žalované, která navíc výši takto uložené pokuty nijak nezdůvodnila, neboť argumentovala pouze tím, že takto vysoké pokuty jsou v její kontrolní činnosti běžné, aniž toto tvrzení doložila.

Z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že správní orgán při rozhodování o správních deliktech žalobkyně a o výši uložené pokuty vycházel z kontrolních protokolů pořízených na základě provedených kontrol v provozovně žalobkyně. Z těchto protokolů vyplývá, že žalobkyně: 1) uváděla do oběhu dva druhy potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti, které takto neoznačila a neumístila odděleně, 2) uváděla do oběhu jeden druh potraviny způsobem, který uváděl spotřebitele v omyl, když zabalené výseče sýru OLMA NIVA EXTRA s modrou plísní s výrobcem vyznačenou minimální trvanlivostí do 10. 3. 2012, označila etiketou, na které bylo mimo jiné uvedeno baleno dne 6. 3. 2012 a datum bez

označení 11. 3. 2012, přičemž na ceduli vyvěšené na zdi z boku obslužného pultu bylo uvedeno „sýrové výseče spotřebujte od zabalení do 5-ti dnů“, tj. prodloužila datum minimální trvanlivosti stanovené výrobcem o jeden den, 3) nezajistila, aby potravinářské prostory v zázemí provozovny, v mrazícím boxu, byly udržovány v čistotě a dobrém stavu, dle přílohy II kapitoly I odst. 1 nařízení o hygieně potravin a 4) opakovaně (dne 22. 3. 2012, 19. 4. 2012) uváděla do oběhu potraviny způsobem, který uváděl spotřebitele v omyl, když v celkem 7 případech uváděla informace o zemích původu u ovoce a zeleniny na vývěškách (informačních cedulích) v rozporu s údaji na originálním obalu a v celkem 4 případech uváděla informace o množství tuku, resp. alkoholu, na regálových etiketách v rozporu s údaji na originálním balení potravin, resp. vlastní etiketě výrobku.

Charakterem a výší uložené pokuty se správní orgán prvního stupně zabýval na straně 6 až 7 svého rozhodnutí, kdy při ukládání pokuty za shora uvedené delikty vycházel ze zásady absorpce trestů za správní delikty a zohlednil horní hranici správního deliktu uvedeného v ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, jako deliktu nejprísneji postižitelného, jehož horní hranice stanovená § 17 odst. 3 písm. b) téhož zákona představuje částku 3 000 000,- Kč. Správní orgán prvního stupně se v daném případě nepřiklonil k možnosti upuštění od uložení sankce, a to s ohledem na závažnost správního deliktu a s ohledem na to, že spotřebitel byl žalobkyní ve stejné provozovně uváděn v omyl opakovaně.

Žalobkyni bylo přičteno k tíži, že se jednalo o snadno vizuálně zjiřitelné závady, k jejichž nápravě bylo možno učinit okamžitá opatření v rámci vnitřní kontroly žalované. K tíži žalobkyně byla přičítána rovněž skutečnost, že u tří nabízených potravin (jablka, špenát) byla uváděna země původu Česká republika, ačkoliv byl původ potravin odlišný. 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 ČR (zveřejněným na internetových stránkách ministerstva zemědělství www.eagri.cz), preferují čeští spotřebitelé potraviny původem z České republiky. Rovněž byla žalobkyni k tíži přičtena skutečnost, že neučinila včasná a odpovídající opatření, aby zabránila opakovanému porušení stejné právní povinnosti, když to, že žalobkyně uváděla do oběhu potraviny způsobem, který uváděl spotřebitele v omyl, bylo zjištěno jak při kontrole dne 22. 3. 2012, tak při kontrole ve stejné provozovně hned dne 19. 4. 2012.

Ve prospěch žalobkyně byla vyhodnocena skutečnost, že v daném případě nebyl způsoben škodlivý následek na lidském zdraví a dále, že v případě rozdílů v informacích o obsahu tuku, či alkoholu mezi údaji na obalu potraviny a na regálových etiketách, či vývěškách, se jednalo o menší rozdíly, a proto hodnotil správní orgán jejich intenzitu jako menší, když si spotřebitel současně mohl správný údaj ověřit na obalu výrobku.

Žalovaná se s odvolacími námitkami týkajícími se nepřiměřenosti uložené pokuty vypořádala na straně 12 až 14 napadeného rozhodnutí, když se s postupem při ukládání trestu zcela ztotožnila. Žalovaná shrnula, že celková závažnost správního deliktu byla shledána jako střední a od této kvalifikace byla odvozena též výše pokuty, jež představuje necelých 17% z horní hranice pokuty 3 000 000,- Kč. Takto uložená pokuta byla vyhodnocena jako preventivní, nikoliv nepřiměřená.

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 rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 20. 4. 2010 č.j. 1 As 9/2008-133, 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 jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační.

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 č. 200/1990 Sb., 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.

Z prvostupňového rozhodnutí je zřejmé k jakým polehčujícím i přitěžujícím okolnostem bylo přihlédnuto a ani při posuzování škodlivosti jednání žalobkyně správní orgán prvního stupně nevybočil z mezí logického uvažování, ani nepřekročil zákonem stanovené meze volného správního uvážení a vzal v úvahu možná hlediska ochrany zájmů spotřebitele v oblasti potravinového práva. Správní orgán prvního stupně a stejně tak i žalovaná tak dostatečně zdůvodnily způsob stanovení výše uložené pokuty, když žalovaná shora uvedené závěry správního orgánu prvního stupně potvrdila a s postupem, kterým byla stanovena výše pokuty, se zcela ztotožnila.

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 především skutečnost, že správního deliktu spočívajícího v poskytování informací o zemích původu nabízených potravin, jež spotřebitele uvádějí v omyl, se žalobkyně dopustila opakovaně. Nelze přitom přehlédnout vlastní typovou závažnost správního deliktu žalobkyně, vyjádřenou již samotnou horní hranicí sankce, která činí 3 000 000,- Kč. Žalobkyni přitom byla uložena pokuta ještě při spodní hranici této sazby, a to ve výši 500 000,- Kč (necelých 17%), pročez takovou pokutu nelze považovat za nepřiměřenou, a to zejména za situace, kdy se žalobkyně obdobných pochybení v oblasti potravinového práva dopouští opakovaně (toto je soudu známo rovněž

z jeho činnosti, viz např. věc vedená u zdejšího soudu pod sp. zn. 15 A 84/2013), ačkoliv v potravinářském průmyslu působí dlouhodobě a z tohoto důvodu by měla znát své povinnosti ohledně náležitostí poskytovaných informací o vlastnostech a původu nabízených potravin a měla by mít vytvořeny vlastní mechanismy zabezpečující předcházení porušování povinností v souvislosti s nabízenými potravinami.

Prisvědčit nelze ani námitce, že pokuta byla uložena v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

K zásadě legitimního očekávání se Nejvyšší správní soud vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS, v němž konstatoval, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.*“ Na tento závěr Nejvyšší správní soud navázal rovněž v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014 - 33, www.nssoud.cz, vydaném ve věci účastníků řízení shodných s nyní projednávanou věcí, v němž Nejvyšší správní soud zmínil dosavadní judikaturu týkající se legitimního očekávání a zavedené správní praxe a zdůraznil, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS, 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. Stěžejní závěr tohoto rozsudku spočívá právě v úvaze, podle které správní praxe představuje překážku pro bezdůvodné excesivní trestání, a nikoli tedy pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č.j. 6 Ads 129/2011 - 119). Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dále vyslovil, že „*za excesivní přitom nelze považovat situaci, kdy správní orgán prvního stupně uložil pokutu ve výši 300 000 Kč, ačkoli dříve podle stěžovatelčina (nutno podotknout zcela obecného a nedoloženého) tvrzení byla ... ukládána pokuta 100 000 Kč za pochybení, která byla ,mnohem závažnějšího charakteru než je otázka označování země původu u ovoce a zeleniny.*“ ... Stěžovatelka se ... dopustila správních deliktů dle § 17 odst. 2 písm. a) a b) zákona o potravinách, přičemž tuto skutečnost v dosavadním řízení nezpochybnila. Za správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, představující velmi vážné pochybení, je pak dle § 17 odst. 3 písm. c) téhož zákona možno uložit pokutu do 50 000 000 Kč. Přestože stěžovatelkou tvrzené navýšení pokuty oproti dřívější praxi správního trestání údajně závažnějších (avšak blíže nekonkretizovaných) pochybení je v daném případě trojnásobné, nelze odhlédnout od skutečnosti, že nyní vyměřená sankce tvoří pouhých 0,6% z její maximální možné výše, přičemž tvrzené navýšení představuje 0,4% maximální sazby. V těchto intencích tudíž nelze o excesivním způsobu správního trestání vůbec hovořit. Správní orgány výši uložené sankce dostatečným způsobem odůvodnily, přičemž vzaly v potaz veškeré skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch stěžovatelky (zde postačí na odůvodnění jejich rozhodnutí odkázat). V posuzovaném případě přitom – jak plyne ze shora uvedeného – potřeba odůvodnění ,excesivní výše‘ sankce nevystala, rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ani žalovaného proto nelze v této části vytýkat nepřezkoumatelnost.“

Přestože žalobkyní tvrzené navýšení pokuty oproti dřívější praxi správního trestání žalobkyní blíže nekonkretizovaných pochybení má být v daném případě několikanásobné, nelze odhlédnout od skutečnosti, že sankce v tomto případě vyměřená tvoří necelých 17% z její maximální možné výše. V těchto intencích tudíž nelze o excesivním způsobu správního trestání vůbec hovořit. Správní orgány výši uložené sankce dostatečným způsobem odůvodnily, přičemž vzaly v potaz veškeré skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobkyně. Správní orgán prvního stupně uložil pokutu při dolní hranici zákonné sazby, přičemž podrobné odůvodnění stanovené sankce rozhodnutí správních orgánů nenese žádné znaky libovůle či zneužití správního uvážení.

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, neshledal důvodnou námitku žalobkyně, o porušení zásady legitimního očekávání v důsledku navýšení pokuty oproti předchozí praxi.

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 14. března 2016

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

Za správnost vyhotovení:
Gabriela Zlatová