



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců Mgr. Václava Trajera a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse 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 30. 4. 2013, č. j. BM997-2/183/9/2012-SŘ,

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 30. 4. 2013, č. j. BM997-2/183/9/2012-SŘ, 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 3. 10. 2012, č. j. BP517-2/216/5/2012-SŘ. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně vyslovil, že žalobkyně porušila zákonné povinnosti tím, že dne 2. 5. 2012 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Okružní 3368/7, Ústí nad Labem,

a) uváděla do oběhu jeden druh čerstvé zeleniny bez požadované jakosti – celer, země původu Česká republika, šarže 84 kg – 28 % bulev nezdravých s hnílobou a plísní viditelnou prostým okem. Celer nevyhověl požadavku přílohy I, části A, odst. 1 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 543/2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 pro odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny (dále jen „nařízení č. 543/2011“). Žalobkyně porušila čl. 113a odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007,

kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty („jednotné nařízení o společné organizaci trhů“);

b) uváděla do oběhu čerstvé ovoce způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl, a to jablka Idared – šarže o hmotnosti cca 240 kg, nad nimiž bylo na prodejní ceduli uvedeno: země původu Česká republika, jakost 2, ačkoli potravina byla v originálních papírových kartonech umístěných na paletě a na nalepené papírové etiketě bylo uvedeno Tafel Apfel Ursprung: Deutschland, Klasse I, a dále jablko granátové – šarže o hmotnosti cca 5 kg, nad nimiž bylo na prodejní ceduli uvedeno: země původu Turecko, jakost 2, ačkoli potravina byla v originálním papírovém kartonu na prodejním stole, přičemž na kartonu bylo uvedeno PRODUCE OF CHILE, a dále banány volně – šarže o hmotnosti cca 90 kg, nad nimiž bylo na prodejní ceduli uvedeno: země původu Kostarika, jakost 2, ačkoli potravina byla zabalena v originálním papírovém kartonu umístěném na prodejním stole, přičemž na kartonu bylo uvedeno PRODUCT OF ECUADOR, a rovněž hrozny růžové – šarže o hmotnosti cca 24 kg, nad nimiž bylo na prodejní ceduli uvedeno: země původu JAR, jakost 2, ačkoli potravina byla v originální dřevěné bedýnce a v ochranných PE sáčcích obojí s nápisem PRODUCT OF CHILE. Informace poskytované spotřebiteli na prodejních cedulích nad potravinami uváděly spotřebitele v omyl, tím 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“);

c) prodejní regály s balenými potravinami a balené potraviny na prodejně v úseku čerstvého ovoce a zeleniny (sušené a proslazené ovoce, suché skořápkové plody, kompoty, sterilovaná zelenina) byly znečištěny prachem a zbytky potravin. Žalobkyně tedy nezajistila požadavky kapitoly I odst. 1, kapitoly V odst. 1 písm. a) přílohy II k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení o hygieně potravin“), a tím porušila ustanovení čl. 4 odst. 2 téhož nařízení.

Z výše uvedeného plyne, že se žalobkyně dopustila celkem šesti správních deliktů, neboť každým z uvedených jednání naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 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 účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o potravinách“), za což jí správní orgán prvního stupně uložil podle § 17 odst. 3 písm. b) téhož zákona při analogickém použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, pokutu 300.000 Kč. Dále správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1.000 Kč.

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, neobsahuje všechny předepsané náležitosti a je nepřezkoumatelné. Správní orgán prvního stupně se podle žalobkyně při stanovení výše pokuty nevypořádal se všemi zákonnými hledisky uvedenými v § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Žalobkyně podotkla, že k její tíži vyhodnotil správní orgán prvního stupně celkovou hmotnost nevyhovující šarže celeru jako větší, ačkoli hnilobou a plísní bylo napadeno jen 28 % bulev. K tíži žalobkyně proto podle jejího názoru nelze hodnotit hmotnost celé šarže celeru, když 72 % této šarže nebylo hnilobou a plísní napadeno. Žalobkyně

namítala, že k její tíži bylo hodnoceno, že u jablek Idared byla na prodejní ceduli uvedena jako země původu Česká republika, ačkoli se jedná o popis jednání, jímž žalobkyně naplnila skutkovou podstatu. Správní orgán tím podle žalobkyně porušil zákaz dvojího přičítání k tíži žalobkyně. Dále uvedla, že jí není známo, že by spotřebitelé upřednostňovali české výrobky před výrobky z jiných zemí, a dodala, že upřednostňují spíše kvalitu výrobku před jeho cenou. Pokud správní orgán tvrdil, že intenzita klamání spotřebitele byla větší, jelikož průměrný spotřebitel v České republice upřednostňuje zakoupení potravin s původem z České republiky, měl podle žalobkyně svou úvahu doložit studiemi či statistikami, jinak je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalobkyně rovněž namítala, že se v daném případě jedná o drakonické navýšení pokuty oproti pokutám ukládaným správními orgány v předchozích řízeních za obdobné případy. Rozhodnutí však podle žalobkyně postrádá odůvodnění několikanásobného navýšení pokuty, resp. neobsahuje relevantní skutečnosti ospravedlňující uložení pokuty 300.000 Kč. Žalobkyně konstatovala, že správní orgán prvního stupně se při hodnocení zákonných hledisek odchýlil od setrvalé judikatury týkající se odůvodňování výše pokut, k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005 - 84. Požadavky judikatury by měly být podle žalobkyně zohledněny vždy, v případě ukládání pokut podle § 17a odst. 2 písm. d) pak velmi precizně [*žalobkyni byla uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách, pozn. soudu*]. Žalobkyně podotkla, že uložená pokuta je nepřiměřená, a dodala, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 4 As 33/2010 - 103, samotná výše pokuty představuje přímý zásah do majetkové sféry trestaného subjektu, který nesmí být nepřiměřený, byť se výše pokuty pohybuje při spodní hranici zákonného rozpětí. Popsané vady podle žalobkyně nebylo možné zhojit rozhodnutím žalované, která proto měla rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a věc mu vrátit k novému projednání a rozhodnutí. Postup žalované označila žalobkyně za nesprávný a doplnila, že jím byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení.

Podle žalobkyně spočívá rozhodnutí žalované na nesprávném právním posouzení, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné, neboť žalovaná se řádně nezabývala odvolacími námitkami a žalobou napadeným rozhodnutím nebyly zhojeny vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobkyně uvedla, že žalovaná přisvědčila její námitce ohledně přičítání celkové hmotnosti celeru k její tíži, nicméně uvedla, že množství 23,5 kg celeru bylo schopno ohrozit chráněné zájmy několika desítek spotřebitelů, neboť při průměrné hmotnosti celeru 0,5 kg se jednalo o 40 až 50 nejakostních bulev a spotřebitel běžně nakupuje celer v jednotkovém množství (jeden či několik málo kusů). Žalobkyně namítala, že nákup několika málo kusů může znamenat 3 až 5 kusů na osobu, přičemž by nebylo ohroženo několik desítek spotřebitelů, ale jen jedna desítka. Podle žalobkyně nemůže obstát ani úvaha žalované, že celer by byl pravděpodobně konzumován i dalšími osobami v rámci rodiny spotřebitele, neboť se jedná o pouhou hypotézu, která není podložena důkazy. Žalobkyně dále poukázala na porušení zákazu dvojího přičítání v její neprospěch spočívající v tom, že žalovaná hodnotila v neprospěch žalobkyně jak podíl 28 % z celkového množství celeru, tak množství 23,5 kg nejakostního celeru.

Žalobkyně se dále domnívala, že žalovaná dostatečně nevypořádala námitku ohledně upřednostňování českých potravin. Žalovaná sice hovořila o řadě průzkumů názorů spotřebitelů, doložila však jen jeden, který byl proveden v roce 2011. Žalobkyně k tomu uvedla, že v tomto roce dosáhly velké obliby farmářské trhy, na nichž lze koupit české potraviny přímo od výrobců, což mohlo ovlivnit dotazované osoby. Dodala, že v roce 2012 byly medializovány nekalé praktiky některých trhovců a je otázkou, zda by dotazování na

základě těchto poznatků tehdy odpovídali stejně. Žalobkyně označila za zarážející, že se žalovaná opírá o názor, který vycházel z odpovědí pouze 1.060 respondentů, tj. 0,01 % obyvatel České republiky. Na základě takto malého počtu dotazovaných osob nelze podle žalobkyně vyvodit celorepublikový názor o upřednostňování českých potravin. Žalobkyně poznamenala, že v projednávané věci šlo o jablka, tedy potravinu, která se nevyrábí, nýbrž pěstuje, a je otázkou, jak by dotazovaní odpovídali v případě ovoce. Doplnila, že jablka vypěstovaná mimo Českou republiku budou zajisté obdobné kvality jako jablka vypěstovaná v České republice. Žalobkyně zdůraznila, že údaj o zemi původu byl uveden na přepravečkách s předmětným zbožím, nesprávné označení bylo pouze na informační ceduli nad tímto zbožím. Podle žalobkyně je otázkou, zda takové označení uvedlo spotřebitele v omyl. K tomu však žalovaná neprováděla dokazování a podle žalobkyně vycházela jen z hypotézy možnosti uvedení v omyl.

Žalovaná k výzvě soudu předložila správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhla její zamítnutí pro nedůvodnost. Žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnila, že postup správních orgánů byl správný i v souladu se zásadou dvojinstančnosti. Z napadeného rozhodnutí je podle žalované zřejmé, že se odvolacími námitkami dostatečně zabývala a žalobkyni nepoškodila na jejím právu na řádné projednání věci. Svou úvahu o množství potenciálně poškozených spotřebitelů nevyhovujícího celeru označila žalovaná za legitimní. Podle žalované v běžné obchodní praxi nakupují spotřebitelé celer v jednotkovém množství, průměrně méně než 5 kusů, s nimiž počítala žalobkyně. Žalovaná považovala za nepravděpodobné, že by žalobkyní zmíněná desítka potenciálně poškozených spotřebitelů vybrala právě po pěti nevyhovujících bulvách na osobu, aniž by si z celkového počtu 160 až 170 kusů vybrala nějaké vyhovující. Žalovaná dále podotkla, že celer se do pokrmů přidává v menším množství, proto je nepravděpodobné, že by jeden spotřebitel sám zkonsumoval celou bulvu celeru, resp. pět bulv, jak dovodila žalobkyně. Žalovaná v této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2013, č. j. 29 A 78/2011 - 85. Žalovaná nesouhlasila s tvrzením žalobkyně, že porušila zásadu zákazu dvojího přičítání, neboť se nejednalo o dvojí přičtení téže skutečnosti. Zhodnotila totiž jednak vysoký podíl nevyhovujících kusů celeru v kontrolované šarži, což přináší vyšší riziko, že spotřebitel zakoupí nejakostní potravinu, a jednak množství nevyhovujících potravin, resp. množství ohrožených spotřebitelů. Žalovaná dodala, že o porušení zákazu dvojího přičítání se nemohlo jednat, neboť tato zásada zakazuje přičíst v neprospěch pachatele znovu skutečnost, která je součástí skutkové podstaty správního deliktu, což se v daném případě nestalo.

Žalovaná setrvala na svém názoru, že preference tuzemský potravin u tuzemských spotřebitelů je skutečností obecně známou. Žalobkyně podle žalované nepřednesla v žalobě žádné argumenty, které by vyvracely možnost použití výsledků výzkumu veřejného mínění, na který žalovaná v napadeném rozhodnutí odkázala. Žalovaná dále konstatovala, že při poskytování informací o nebalených produktech odvětví ovoce a zeleniny je pro spotřebitele dominantní informace uvedená na informační tabuli v českém jazyce. Podle této informace se spotřebitel primárně rozhoduje, neboť informace na štítku na papírovém kartonu v cizím jazyce je méně výrazná, hůře srozumitelná a neodpovídá požadavku na uvádění informací v jazyce srozumitelném spotřebiteli. Podle žalované uvádění v omyl ve smyslu nařízení č. 178/2002 neznamená jen prosté uvedení nepravdivých údajů, ale též uvedení údajů pro spotřebitele nejednoznačných a rozporných, schopných spotřebitele v omyl uvést, proto nebylo třeba provádět další dokazování.

K otázce výše pokuty žalovaná připomněla, že ukládání pokut se uskutečňuje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu) a pokuty ve výši několika set tisíc Kč nejsou v činnosti žalované nijak výjimečné. Ani ve vztahu k žalobkyni se nejednalo o ojediněle vysokou sankci, žalobkyně pouze podle žalované vybrala ke srovnání jen ta rozhodnutí, kdy byla postižena mírně.

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 soudu do dvou týdnů od doručení výzvy 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.

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

Soud se nejprve zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala jednak v tom, že se žalovaná řádně nezabývala odvolacími námitkami, jednak v tom, že se správní orgány nevypořádaly se všemi zákonnými hledisky pro stanovení výše pokuty podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, a konečně v tom, že žalovaná dostatečně nevypořádala námitku ohledně upřednostňování českých potravin a nedoložila svou úvahu studiemi či statistikami. Porovnáním obsahu odvolání žalobkyně s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí soud zjistil, že se žalovaná pečlivě zabývala všemi odvolacími důvody uplatněnými v odvolání a své závěry podrobně odůvodnila. Tvrzení žalobkyně proto soud nepřisvědčil. Namítala-li žalobkyně nevypořádání všech hledisek uvedených v § 17i odst. 2 zákona o potravinách, soud podotýká, že podle tohoto ustanovení platí, že „[p]ři určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.“ Správní orgán prvního stupně i žalovaná k těmto skutečnostem přihlédly a své úvahy řádně zdůvodnily. Ani v tomto ohledu proto napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Za dostatečné považuje soud rovněž odůvodnění úvah týkajících se upřednostňování českých potravin a dodává, že nedoložení těchto úvah studiemi či statistikami není způsobilé založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť z hlediska přezkoumatelnosti rozhodnutí je podstatné to, zda je napadené rozhodnutí srozumitelné, zda odpovídá na všechny odvolací námitky a zda obsahuje odůvodnění jednotlivých závěrů, k nimž žalovaná dospěla. Tyto požadavky napadené rozhodnutí splňuje.

Otázka správnosti jednotlivých závěrů žalované přitom již nesouvisí s přezkoumatelností, či nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, nýbrž je předmětem posouzení jeho zákonnosti, kterému se bude soud věnovat v další části odůvodnění tohoto rozsudku.

Dále považuje soud za nezbytné vysvětlit zásadu zákazu dvojího přičítání, na kterou se žalobkyně v textu žaloby opakovaně odvolává. Tato zásada spočívá v tom, že k okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty správního deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující či přitěžující v úvaze při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. Při zvažování výše pokuty lze tedy vycházet z různých kvantitativních a kvalitativních aspektů, následků či závažností, jimiž se deliktní jednání projevovalo, nikoli z protiprávnosti jednání jako takového (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, č. j. 29 Ca 211/2006 - 34, publ. pod č. 1728/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68, www.nssoud.cz).

V rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105, publ. pod č. 2747/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud upřesnil, že „[z]ásadu zákazu dvojího přičítání nelze aplikovat na skutkové podstaty správních deliktů, u nichž pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbývající (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty. Mezi skutkové podstaty tohoto typu náleží správní delikt vymezený v § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění účinném do 30. 6. 2008, podle něhož krajská veterinární správa uloží právnické nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství.“ Obdobně je koncipována skutková podstata správních deliktů, jichž se v projednávané věci dopustila žalobkyně. Správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách spočívá v porušení povinnosti stanovené přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, a to jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a). Vlastní skutková podstata správního deliktu tedy neobsahuje žádnou minimální, základní či typovou intenzitu porušení, která by byla nezbytná pro označení určitého protiprávního jednání za správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, a proto je vyloučeno, aby v případě tohoto správního deliktu došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

Soud k tomu doplňuje, že ani čl. 113a odst. 3 jednotného nařízení o společné organizaci trhů, ani čl. 16 nařízení č. 178/2002, ani čl. 4 odst. 2, resp. kapitola I odst. 1 a kapitola V odst. 1 písm. a) přílohy II nařízení o hygieně potravin nestanovují žádnou minimální, základní či typovou intenzitu nezbytnou pro naplnění znaků dané skutkové podstaty. Čl. 113a odst. 3 jednotného nařízení o společné organizaci trhů hovoří toliko o povinnosti dodržovat obchodní normy a zajišťovat soulad s nimi, přičemž obchodní normou rozumí řádnou a uspokojivou obchodní jakost a uvedení země původu. Čl. 16 nařízení č. 178/2002 stanoví, že 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 médii nesmí uvádět spotřebitele v omyl.

Čl. 4 odst. 2 nařízení o hygieně potravin ukládá dodržovat všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II, přičemž podle kapitoly I odst. 1 této přílohy musí být potravinářské prostory udržovány v čistotě a v dobrém stavu a podle kapitoly V odst. 1 písm. a) téže přílohy musí být všechny předměty, instalace a zařízení, se kterými přicházejí potraviny do styku, důkladně očištěny, a je-li to nezbytné, dezinfikovány; čištění a dezinfekce se musí provádět tak často, aby se vyloučilo riziko kontaminace. Z popisu relevantní právní úpravy je podle názoru soudu zřejmé, že v projednávané věci nebylo možné zásadu zákazu dvojího přičítání aplikovat, neboť intenzita porušení právních povinností žalobkyně není součástí skutkových podstat jednotlivých správních deliktů, a tudíž mohla být hodnocena jako přitěžující okolnost při stanovení výše pokuty za správní delikty.

Ve vztahu k námitkám žalobkyně týkajícím se nejakostního celeru soud zdůrazňuje, že 28 % bulev celeru bylo zasaženo plísní a hnilobou viditelnou pouhým okem, přičemž těchto 28 % šarže o hmotnosti 84 kg odpovídalo hmotnosti 23,5 kg. Vadu, které se dopustil správní orgán prvního stupně tím, že k tíži žalobkyně hodnotil celkovou hmotnost dané šarže celeru, napravila žalovaná, když žalobkyni k tíži přičetla pouze 23,5 kg celeru, tj. množství přímo zasažené plísní a hnilobou.

Úvahu žalované, že množství 23,5 kg celeru bylo schopno ohrozit chráněné zájmy několika desítek spotřebitelů, neboť při průměrné hmotnosti celeru 0,5 kg se jednalo o 40 až 50 nejakostních bulev a spotřebitel běžně nakupuje celer v jednotkovém množství (jeden či několik málo kusů) a celer bývá konzumován i dalšími osobami v rámci rodiny spotřebitele, shledal soud zcela logickou a řádně odůvodněnou. K tomu soud odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2013, č. j. 29 A 78/2011 - 85, dostupný na www.nssoud.cz, ve věci účastníků řízení shodných s projednávanou věcí. V tomto rozsudku Krajský soud v Brně potvrdil jako správnou úvahu žalované, která hodnotila 14 kg konzumních brambor balených ve spotřebitelském balení po 1 kg jako velké množství, neboť se dalo předpokládat, že daná balení zakoupí až 14 spotřebitelů (pokud by jeden spotřebitel chtěl větší množství, spíše by sáhl po větším balení), z nichž by většina toto balení nekonzumovala sama, ale v rámci rodiny. Za takovýchto logických předpokladů byly podle názoru Krajského soudu v Brně daným množstvím 14 kg brambor ohroženy desítky spotřebitelů. S těmito závěry se soud plně ztotožňuje a dodává, že v projednávané věci bylo vadných celkem 23,5 kg celeru, což při průměrné hmotnosti jedné bulvy 0,5 kg a s ohledem na běžné chování spotřebitele, který – jak žalovaná správně poznamenala – nakupuje celer v jednotkovém množství a zpravidla jej nekonzumuje sám a celý najednou, mohlo vést k ohrožení několika desítek osob. Popsané skutečnosti, tj. spotřebitelské chování při nákupu celeru a způsob jeho konzumace přidáváním do pokrmů po menších částech, jsou podle názoru soudu obecně známými skutečnostmi, které není třeba dokazovat.

Namítá-li žalobkyně, že nákup několika málo kusů může znamenat 3 až 5 kusů na osobu, přičemž by nebylo ohroženo několik desítek spotřebitelů, ale jen jedna desítka, soud připomíná, že tato úvaha žalobkyně vychází z toho, že každý spotřebitel nakoupí právě pět bulev celeru, přičemž všechny budou vadné. To je však krajně nepravděpodobné, neboť nejakostní bulvy celeru byly na prodejně vystaveny společně s jakostními, kterých bylo 72 %, tudíž není možné, žalobkyni uvažovaných deset spotřebitelů nakupujících po pěti bulvách celeru vybralo výlučně jen nejakostní bulvy.

Žalobkyně dále poukázala na porušení zákazu dvojího přičítání v její neprospěch spočívající v tom, že žalovaná hodnotila v neprospěch žalobkyně jak podíl 28 % z celkového množství celeru, tak množství 23,5 kg nejakostního celeru. Soud především konstatuje, že se nejedná o porušení zákazu dvojího přičítání, neboť množství vadné potraviny není součástí skutkové podstaty daného správního deliktu, jak bylo vysvětleno výše. V postupu žalované pak soud nespatřuje ani pochybení spočívající ve dvojím hodnocení stejné skutečnosti k tíži žalobkyně, neboť je třeba rozlišovat absolutní množství nejakostního celeru a jeho množství relativní, když každé z nich má jiný význam. Absolutní množství, tj. hmotnost 23,5 kg, hodnotila žalovaná zcela správně k tíži žalobkyně, neboť se jedná o větší množství způsobilé ohrozit několik desítek osob. Relativní množství, tj. 28 % dané šarže celeru, má vliv na pravděpodobnost, s jakou spotřebitel zakoupí nejakostní celer. Šance, že si spotřebitel koupí celer zasažený hnilobou a plísní, tak v projednávané věci byla více než jedna ku třem, což lze žalobkyni rovněž přičíst k tíži. Soud proto dospěl k závěru, že žalovaná nepochybila, když obě uvedené okolnosti zohlednila při stanovení výše pokuty jako přitěžující. Žalobkyně by měla vzít v potaz skutečnost, že nabízela k prodeji potraviny, které byly zasaženy plísní a hnilobou viditelnou pouhým okem, což samo o sobě představuje velmi závažné porušení právních předpisů.

Také ve vztahu k jablkům Idared namítala žalobkyně porušení zákazu dvojího přičítání. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že protiprávní jednání žalobkyně spočívalo v tom, že uvedla spotřebitele v omyl nesprávným označením země původu, čímž porušila povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny. Skutečnost, že nesprávné označení země původu bylo Česká republika, již sama o sobě není součástí skutkové podstaty daného správního deliktu, a proto může být zohledněna při stanovení výše sankce, aniž by došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

K označování země původu považuje soud za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 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. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku uvedl, že „[ž]alovaná učinila závěr, že spotřebitel se zaměřuje na zemi původu ovoce a zeleniny, a že považuje informace na cedulích za rozhodující. Tyto závěry shledal Nejvyšší správní soud logickými a srozumitelnými. Je zcela důvodné předpokládat, 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 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 nad potravinami získávají nesprávné údaje o zemi původu potravin. Tato skutečnost přitom snižuje možnost spotřebitelů vybrat si zboží podle vlastní preference, a to tím spíše, že nesprávný údaj o zemi původu byl evidentně dominantní, napsaný na ceduli určené k upoutání pozornosti spotřebitele, zatímco správný údaj byl uveden menším písmem na kartonu, ve kterém bylo zboží vystaveno na prodejním pultu, a to ještě navíc v cizím jazyce. Spotřebitel tak mohl důvodně předpokládat, že údaj na ceduli *jablka Idared – země původu Česká republika* je správný, a nebyl povinen jej ověřovat na jiných místech a překládat si údaj o zemi původu z jiného jazyka. Žalovaná proto podle názoru soudu nebyla povinna provádět dokazování k tomu, zda označení skutečně spotřebitele uvedlo v omyl, či nikoli.

Soud přisvědčuje rovněž závěru žalované, že spotřebitelé upřednostňují české výrobky před výrobky z jiných zemí, což žalovaná řádně doložila výsledky průzkumu názorů spotřebitelů. Intenzita klamání spotřebitele tak byla u potravin 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, zda v daném průzkumu šlo o potravinu, která se vyrábí nebo pěstuje, neboť potraviny pocházející z různých zemí původu mohou mít různé vlastnosti bez ohledu na to, zda se vyrábějí či pěstují, a spotřebitel musí mít k dispozici všechny potřebné informace k tomu, aby si mohl vybrat potravinu podle svých preferencí. Podstatná přitom není ani ta skutečnost, že jablka vypěstovaná mimo Českou republiku jsou podle žalobkyně obdobné kvality jako jablka vypěstovaná v České republice. Z hlediska možného uvedení spotřebitele v omyl je rozhodnutí fakt, že na ceduli nad jablky *Idared* byla nesprávně uvedena země původu Česká republika. Pro výši pokuty pak má význam to, že spotřebitelé dávají přednost potravinám českého původu, což je obecně známá skutečnost, kterou žalovaná podpořila také výsledky zmíněného výzkumu.

K počtu respondentů v průzkumu, na který odkázala žalovaná, soud podotýká, že průzkumy veřejného mínění (v daném případě názoru spotřebitelů na určité potraviny)

zpravidla vycházejí z údajů získaných od poměrně nízkého počtu respondentů. Zadavatel průzkumu však zpravidla dbá na řádné zastoupení jednotlivých složek populace mezi těmito respondenty, aby bylo možné získané výsledky zobecnit. Samotné tvrzení o nízkém počtu respondentů tak nemá pro projednávanou věc žádnou relevanci.

Argumentaci žalobkyně, že názory respondentů v předmětném průzkumu mohla ovlivnit skutečnost, že v roce 2011 dosáhly velké obliby farmářské trhy, na nichž lze koupit české potraviny přímo od výrobců, nepovažuje soud za relevantní. Naopak toto tvrzení žalobkyně podle názoru soudu dokládá skutečnost, že čeští spotřebitelé skutečně dávají přednost českým potravinám. Úvahu žalobkyně o tom, že v roce 2012 byly medializovány nekalé praktiky některých trhovců a je otázkou, zda by dotazovaní na základě těchto poznatků tehdy odpovídali stejně, vyhodnotil soud jako nepodloženou spekulaci, která nemůže nikterak ovlivnit shora uvedené závěry.

Soud uzavírá, že skutečnost, že nesprávné označení země původu jablek Idared spočívalo v uvedení země původu Česká republika, lze hodnotit k tíži žalobkyně, neboť spotřebitelé upřednostňují české potraviny před zahraničními, a klamání v daném případě tudíž dosáhlo vyšší intenzity.

K námitce drakonického navýšení pokuty v projednávané věci oproti pokutám ukládaným správním orgánem v předchozích řízeních za obdobné případy soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014 - 33, www.nssoud.cz, vydaný opět ve věci účastníků řízení shodných s projednávanou věcí. V tomto rozsudku 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 rozsudku ze dne 30. 10. 2014 dále vyslovil, že *„[z]a 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.“

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

V projednávané věci se žalobkyně dopustila hned šesti správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách (nejakostní celer, uvedení spotřebitele v omyl u čtyř druhů ovoce, znečištění prodejních regálů). Za každý tento delikt přitom lze podle § 17 odst. 3 písm. b) téhož zákona uložit pokutu až do 3.000.000 Kč. Vzhledem k počtu správních deliktů žalobkyně a s přihlédnutím k jednotlivým přitěžujícím okolnostem, které vzaly v potaz správní orgány, dospěl soud k závěru, že nedošlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu. Pokuta byla uložena ve výši 10 % z maximální částky 3.000.000 Kč, což není zjevně nepřiměřené 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 žalobkyní zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005 - 84, www.nssoud.cz.

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 ani námitku žalobkyně, že správní orgány drakonicky navýšily pokutu oproti dříve ukládaným pokutám. V kontextu výše uvedené judikatury nelze výši pokuty uložené žalobkyni v projednávané věci považovat za excesivní.

Doplněním odůvodnění výše pokuty ze strany žalované a nápravou chybné úvahy správního orgánu prvního stupně, který přičetl k tíži žalobkyně celkovou hmotnost předmětné šarže celeru, ačkoli plísni a hnilobou bylo zasaženo 28 % této šarže, nebyla podle soudu porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení. V této souvislosti soud připomíná, že správní řízení v prvním stupni a odvolací řízení tvoří dohromady jeden celek. Případné nedostatky, jichž se dopustil správní orgán prvního stupně, proto mohou být napraveny i v rámci odvolacího řízení. Shodný názor vyslovil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, publ. pod č. 5/2003 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

Všechny vady, které žalobkyně vytýkala rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak podle názoru soudu bylo možné odstranit v řízení o odvolání, což žalovaná učinila, aniž tím byla jakkoli narušena zásada dvojinstančnosti správního řízení.

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, jíž 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). Případně-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 17. června 2015

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

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová