



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Kaufland Česká republika, v. o. s.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2013, čj. SZPI/AD367-14/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 6. 2014, čj. 10 A 8/2014-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci, obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Táboře (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 25. 4. 2013, čj. SZPI/AD367-8/2013, byla žalobkyni pro porušení § 17 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), spočívající v nesprávném označení zemí původu potravin a uvedení nebezpečných potravin na trh, udělena pokuta ve výši 300 000 Kč a uložena náhrada nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 11. 2013, čj. SZPI/AD367-14/2013, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem. Krajský soud neshledal, že by výše uložené pokuty byla nepřiměřená. Dle krajského soudu správní orgán prvního stupně i žalovaný výši uložené sankce dostatečným způsobem zdůvodnili, přičemž přihlédli zejména k závažnosti

uvedených správních deliktů, jakož i k jejich opakovanosti a způsobu jejich spáchání; žalobkyně také měla možnost nejakostní potraviny stáhnout z prodeje na základě prosté vizuální kontroly. Coby polehčující okolnosti vzaly správní orgány v potaz to, že žalobkyně během prováděných kontrol spolupracovala, splnila následně uložená nápravná opatření a nebylo zjištěno přímé ohrožení zdraví spotřebitele. Krajský soud se s uvedeným hodnocením správních orgánů ztotožnil. K žalobní námitce porušení principu legitimního očekávání, dle níž správní orgány vybočily z mezí pro stanovení výše pokuty, krajský soud v souladu s žalovaným odkázal na jiné správní delikty žalobkyně, za něž jí byly rozhodnutími ze dne 15. 3. 2013 a 30. 4. 2014 uloženy pokuty ve výši 400 000 Kč, resp. 300 000 Kč.

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku namítla, že správní orgány postupovaly v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť výše uložené pokuty se vymykala dosavadní praxi žalovaného a jemu podřízených inspektorátů, a to aniž by takové navýšení bylo odůvodněno. Stěžovatelka dále uvedla, že *„pokuty přesahující 100.000,- Kč byly žalovaným, resp. jemu podřízenými inspektoráty, ukládány v roce 2012 toliko ve velmi vážných případech, které byly mnohem závažnějšího charakteru než je otázka označování země původu u ovoce a zeleniny.“* V této souvislosti pak není dostatečný pouhý odkaz žalovaného a krajského soudu na rozhodnutí o jiných správních deliktech stěžovatelky. Argumentace směřující proti skokovému navýšení pokuty se totiž vztahuje i na rozhodnutí v těchto věcech, neboť spadají do stejného časového období jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v nyní projednávaném případě. Rozhodnutí krajského soudu i žalovaného jsou tudíž v této části nepřezkoumatelná. Skutečnost, že v roce 2013 došlo ke skokovému navýšení pokut ukládaných žalovaným, resp. jeho inspektoráty, plyne i z dostupných materiálů žalovaného, dle nichž za rok 2013 byla celková výše uložených pokut takřka dvojnásobná, ačkoli počet pravomocně uložených pokut se naopak snížil, stejně jako podíl kontrol se zjištěným porušením zákona. Stěžovatelka dále uvedla, že *„výše pokuty tak, jak byla uložena rozhodnutími, která jsou předmětem tohoto řízení, je ve srovnání s obvyklou praxí v původních členských státech Evropské unie zcela nepřiměřená.“*

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[5] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka zopakovala své dříve formulované výhrady a vyjádřila přesvědčení, že pro jí tvrzenou změnu rozhodovací praxe žalovaného nebyly dány důvody.

II.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř.“)]. Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke své dřívější judikatuře konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud

pokračování

přítom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal, jak je uvedeno níže.

[8] Nejvyšší správní soud dále posuzoval námitku, dle které správní orgány postupovaly v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť neodůvodnily změnu své dosavadní praxe. I tuto námitku shledal nedůvodnou.

[9] K zásadě legitimního očekávání se Nejvyšší správní soud vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, 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 uvedené Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že správní praxe (v posuzovaném případě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) 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. Stejně závěr tohoto rozsudku spočívá právě v úvaze, dle 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, čj. 6 Ads 129/2011-119).

[10] 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 dříve ukládána pokuta 100 000 Kč za pochybení, která byla „*mnobem závažnějšího charakteru než je otázka označování země původu u ovoce a zeleniny.*“ Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že pokud stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že byla sankcionována pouze za opakované chybné označení země původu potravin ve smyslu 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“), pak zcela pomíjí fakt, že správní orgán prvního stupně shledal též opakované porušení čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 spočívající v uvedení nebezpečné potravin na trh. Stěžovatelka se tudíž 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.

[11] 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 nevyvstala, rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ani žalovaného proto nelze v této části vytýkat nepřezkoumatelnost.

[12] V rozsudku ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, 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.“ Nejvyšší správní soud přitom ve shodě s krajským soudem v nyní projednávané věci takto vymezená pochybení správních orgánů neshledal. Správní orgán prvního stupně uložil pokutu ve výši limitně se blížící dolní hranici zákonné sazby, přičemž podrobné odůvodnění stanovené sankce rozhodnutí správních orgánů nenesl žádné znaky libovůle či zneužití správního uvážení.

[13] Stěžovatelka dále namítala porušení zásady legitimního očekávání v důsledku změny správní praxe. Lze přisvědčit tvrzení, že pouze odkazy na správní rozhodnutí ukládající pokuty v obdobné výši, jež byla vydána v blízké časové souslednosti s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně v nyní projednávaném případě, nelze tuto námitku dostatečně vyvrátit. Avšak vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud v nyní souzené věci excesivní výši uložené pokuty, nemohla být tato část stěžovatelčiny argumentace pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti relevantní.

[14] Námitkou nepřiměřené výše pokuty ve vztahu k stěžovatelkou tvrzené obvyklé praxi v jiných členských státech Evropské unie, kterou stěžovatelka poprvé uvedla až v kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť ke skutečnostem, které stěžovatelka uplatnila poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

III. Závěr a náklady řízení

[15] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemají účastníci dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu