



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jiřího Lifky a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, IČ: 25110161, se sídlem Pod Višňovkou 25, 140 00 Praha 4, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 504/15, 603 00 Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2013, č. j. GF105-8/D/345/1/2012-SŘ,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2013, č. j. GF105-8/D/345/1/2012-SŘ, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 1. 2. 2013, č. j. GF105-3/D/345/1/2012-SŘ, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč 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 pozdějších předpisů (dále „zákon o potravinách“), za správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, jehož se měl žalobce dopustit porušením povinnosti podle čl. 6 odst. 1 nařízení Rady (ES) 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, tím, že v provozovně na adrese Benešova 1000, Kolín, dne 1. 6. 2012 uváděl do oběhu ovoce, jehož značením uváděl spotřebitele v omyl. Konkrétně se jednalo o:

- jablka Idared, volně ložená; na regálovém štítku uvedena země původu Německo, na originálním obalu, v němž byla při nabízení k prodeji uložena, bylo uvedeno „Polsko“, k prodeji bylo určeno 525 kg takto rozporně značeného ovoce;

- mango, volně ložené; na regálovém štítku uvedena země původu Peru, na originálním obalu, v němž bylo při nabízení k prodeji uloženo, bylo uvedeno „Brazil“, k prodeji určeno 240 kg ovoce;
- jablka; na regálovém štítku uvedena odrůda „Gala“, na originálním obalu, v němž byly při nabízení k prodeji uloženy, byla uvedena odrůda „Red Delicius“, k prodeji určeno 6 ks balení;
- jahody; na regálovém štítku uvedena země původu Česká republika, na originálním obalu, v němž bylo zboží při nabízení k prodeji uloženo, bylo uvedeno „Španělsko“, k prodeji určeno 28 kg ovoce.

Žalobce namítl, že se správní orgán prvního stupně ani žalovaný dostatečně nevypořádal se zákonnými hledisky pro určení výše pokuty podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách.

Prvoinstanční orgán uvedl, že jako vážnou a zásadně přítěžující okolnost při rozhodování o výměře ukládané pokuty posoudil množství klamavě označeného ovoce (celkem 4 druhů o celkové váze 793 kg). Žalobce má předně za to, že v daném případě není relevantní hodnotit celkové množství klamavě označeného ovoce, nýbrž počet klamavě označených druhů ovoce. Množství ovoce by bylo relevantní např. v případě hniloby. I pokud by však mělo být množství relevantní, nelze přičítat k tíži celkové množství ovoce určeného k prodeji, tj. i ovoce uložené ve skladě, nýbrž pouze množství ovoce, které bylo uvedeno na prodejní ploše. Klamavě označené nebylo veškeré zboží určené k prodeji, nýbrž pouze zboží uvedené na prodejní ploše.

Žalobce dále namítl, že se v daném případě jednalo o selhání individuálního lidského faktoru na dané provozovně, zásobování ovocem a zeleninou probíhá každý den a mění se často země původu dodávaného sortimentu. Příslušný zaměstnanec úseku ovoce a zelenina pochybil a nezměnil zemi původu kontrolovaného ovoce. V žádném případě však nešlo o úmysl či záměr vyvolat ve spotřebiteli omyl o původu toho kterého ovoce. Pokud administrativním nedopatřením žalobce nezměnil informační tabuli, přičemž byla navíc země původu zjištělná z manipulační přepravky, nebyly chráněné zájmy spotřebitele ohroženy do takové míry, která by odůvodňovala uložení pokuty ve výši 300 000 Kč. Takto vysokou sankcí došlo dle názoru žalobce k porušení zásady legitimního očekávání.

Žalobce má dále za to, že se jedná o drakonické navýšení pokuty oproti pokutám ukládaným správním orgánem v předchozích řízeních za obdobné případy. Žalobce má za to, že ukládá-li správní orgán pokutu několikanásobně vyšší, je třeba tuto změnu praxe dostatečně odůvodnit.

S ohledem na charakter namítaných vad má žalobce za to, že se jedná o vady, které nebylo možno zhojit rozhodnutím žalovaného, jakožto odvolacího orgánu. Žalobce má za to, že v daném případě bylo možno rozhodnutí toliko zrušit a vrátit jej prvoinstančnímu rozhodnutí k novému projednání a rozhodnutí. Žalobce má proto za to, že postup žalovaného je nesprávný a je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení.

Nadto dle žalobce napadené rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném právním posouzení věci, nemá, náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné.

Pokud se jedná o námitku ohledné hodnocení množství klamavě označeného ovoce, předmětnou námitku žalovaný odmítl s odůvodněním, že závěr prvoinstančního orgánu je úvahou, která nevybočuje z mezí běžné logiky. Žalobce je toho názoru, že kontrolní orgány v rámci správního řízení nemohou svá rozhodnutí odůvodňovat tím, že jde o názor odpovídající běžné logice, ale vycházet pouze ze skutkových zjištění. V daném případě nebyly provedeny žádné důkazy o tom, jaké množství ovoce si zakoupí průměrný spotřebitel a kolik spotřebitelů tak mohlo být ohroženo.

Žalovaný uvedl, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že „v neprospěch účastníka řízení byla při úvaze o následcích protiprávního jednání hodnocena skutečnost, že si spotřebitelé podáním klamavé informace o původu potravin zakoupili nebo mohli zakoupit potravinu, kterou z důvodu preference potravin pocházejících z určitých zemí ani nechtěli koupit. K tíži účastníka řízení tak bylo hodnoceno faktické či potenciální ohrožení ekonomické sféry spotřebitelů, kteří za své finanční prostředky obdrželi nebo mohli obdržet potravinu, kterou vlastně ani nechtěli zakoupit. Takové hodnocení je dle odvolacího orgánu možné a nevybočující z mezí běžné logiky“. Žalobce nerozporuje, že v daném případě nebylo označení zcela distinktivní. Žalobce nicméně namítl, že řádné označení bylo u přepravek a nesprávné označení se týkalo toliko informačních cedulí nad tímto zbožím. Dle žalobce je otázkou, zda toto označení uvedlo spotřebitele v omyl. K této otázce nebylo vedeno ze strany inspekce žádné dokazování a závěr rozhodovacího orgánu vychází toliko z hypotézy možnosti uvedení v omyl. Takovýto závěr nemá oporu v provedeném dokazování.

Pokud se jedná o námitku ohledně drakonického navýšení sankce, pak odvolací orgán pouze uvedl, že se s tímto tvrzením nemůže ztotožnit, přičemž odkázal na některá jiná konkrétní rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že pokud žalobce opakuje své odvolací námitky vůči rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, lze odkázat na napadené rozhodnutí, ve kterém se jimi obšírně zabýval. Přestože žalovaný provedl korekci jedné z úvah vedoucí ke stanovení výše ukládané pokuty, dospěl k závěru, že tato změna neodůvodňuje změnu hodnocení celkové závažnosti protiprávního jednání žalobce, resp. změnu výše ukládané pokuty, neboť vypuštěná část úvahy je nahrazena jinou srovnatelnou úvahou, přičemž tato úvaha vyplývá ze stávajících podkladů rozhodnutí. Žalovaný dále uvádí, že v odvolacím řízení neshledal jakýkoliv rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, přičemž dospěl k závěru, že prvoinstanční rozhodnutí vychází z řádně zjištěného skutkového stavu, o němž není pochyb, popsaného v podkladech rozhodnutí, pokuta byla uložena v souladu s ustanovením § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách a výše pokuty odpovídá závažnosti účastníkem řízení spáchaného správního deliktu, kterou prvoinstanční orgán vyhodnotil jako střední. Vzhledem k tomu žalovaný shledal, že není důvodné vyhovět odvolání žalobce. Žalovaný tak s odkazem na napadené rozhodnutí nespatřuje nesprávnost svého postupu vedoucího k potvrzení napadeného rozhodnutí. Naopak má za to, i s ohledem na skutečnost, že žalobce v odvolání mimo jiné navrhoval, aby prvoinstanční orgán v autoremeduře pouze snížil ukládanou pokutu, že se jedná o námitku účelovou.

Žalovaný se jako odvolací orgán zabýval všemi odvolacími námitkami účastníka řízení, přičemž jeho postupem byly zhojeny veškeré nedostatky rozhodnutí prvoinstančního, a to v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 124/200-39 ze dne 28. 5. 2003, dle kterého správní řízení prvostupňové i odvolací tvoří jeden celek, v němž lze zhojit vady prvostupňového rozhodnutí rozhodnutím o odvolání a uvedené nepřesnosti napravit.

Pokud se týká námitky žalobce, že žalovaný měl jako relevantní hodnotit nikoliv celkové množství klamavě označeného ovoce, ale počet klamavě označených druhů, pak žalovaný plně setrvává na svém názoru, a sice že úvaha prvoinstančního orgánu, který přičetl množství klamavě označeného zboží k tíži účastníka řízení – žalobce, je přípustná a nevybočující z mezí běžné logiky. Žalovaný k této úvaze dodal, že celkové množství 793 kg potravin - ovoce, které neslo klamavé označení co do země původu či odrůdy, bylo způsobilé ohrozit až stovky spotřebitelů a tuto skutečnost nelze jinak než přičíst k tíži účastníka řízení.

Žalovaný k této žalobní námitce dále uvádí, že vyhodnocení množství klamavě označeného ovoce a přibližného počtu spotřebitelů, kteří si toto ovoce mohli zakoupit, je toliko jedním z prvků správního uvážení o výši uložené pokuty.

K námitce žalobce, že není zřejmé, zda klamavé označení země původu na informační ceduli vůbec uvedlo spotřebitele v omyl, když správné uvedení země původu bylo zjistitelné na ceduli u přepravek, žalovaný odkazuje na ustanovení článku 16 nařízení (ES) č. 178/2002. Uvádění v omyl ve smyslu citovaného ustanovení totiž neznamená pouze prosté uvedení nepravdivých údajů, ale též údajů pro spotřebitele nejednoznačných a rozporných, schopných spotřebitele v omyl uvést, což nastalo v předmětném případě, kdy se jednalo o to, že žalobce uvedl nesprávnou zemi původu na závěsném štítku (poutači) oproti skutečné zemi původu, která byla uvedena na obalu či papírové přepravce, ve které byly potraviny nabízeny k prodeji. V dané věci spotřebitel oprávněně očekával správnost údaje o zemi původu na informační tabuli a nemusel si ověřovat, zda je tento údaj o zemi původu v souladu s údajem o zemi původu uvedeným jinde (na přepravce či na obalu potraviny). Pokud se spotřebitel oprávněně spoléhal na zemi původu uvedenou na závěsném štítku, mohl odlišnou zemi původu např. zjistit z obalu až doma a byl poškozen již tím, že mu nikdo neuhradil ztrátu na cestovním a ztrátu na čase v souvislosti s případnou reklamací. Je však nasnadě, že není dost dobře možné vyžadovat od spotřebitele, aby se rozhodoval o tom, který ze dvou údajů použitých při označování je správný.

Ohledně žalobní námitky týkající se drakonického navýšení sankce žalovaný uvádí, že ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře správního uvážení. V daném případě se jednalo o správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách. Pokuta byla uložena podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) tohoto zákona, podle něhož lze za správní delikt uložit pokutu až do výše 3 000 000 Kč. Sankce ve výši 300 000 Kč uložená žalobci se nachází při samé spodní hranici limitu stanoveného zákonem o potravinách, představuje 10 % z maximálního limitu stanoveného tímto zákonem. Žalovaný považuje takovou sankci za odpovídající závažnosti spáchaného protiprávního jednání vyhodnocené jako střední. Podobně vysoká výše pokut uložených v obdobných případech za stejné protiprávní jednání není v činnosti SZPI nijak výjimečná. Pokud se týká žalobcova poukazu na tři jiná rozhodnutí SZPI, kdy byla za obdobné protiprávní jednání uložena nižší pokuta, žalovaný uvádí, že je mu z jeho úřední činnosti známo, že skutkové okolnosti těchto případů byly jiné, v těchto případech se jednalo o výrazně menší množství klamavě označených potravin oproti množství klamavě označených potravin v předmětném, žalobou napadeném, rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se žalobce stejného protiprávního jednání dopouští opakovaně, jak je známo žalovanému z úřední činnosti, a pokuty uložené správním orgánem za předchozí obdobná zjištění nebyly pro účastníka dostatečně odrazující, přistoupil správní orgán k navýšení ukládané sankce tak, aby byla citelnějším zásahem do majetkové sféry žalobce a aby ho do budoucna odradila od stejného protiprávního jednání.

Ze správního spisu vyplynuly následující pro věc podstatné skutečnosti:

Z protokolu č. P087-10216/12 o kontrole ze dne 1. 6. 2012 vyplývá, že předmětem kontroly byl veškerý nabízený sortiment na úseku ovoce a zeleniny na ploše prodejny. Při kontrole byly zjištěny skutečnosti popsané ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí o uložení pokuty konstatoval, že přihlédl ke kritériím stanoveným v § 17i odst. 2 zákona o potravinách, a to k závažnosti správních deliktů, zejména ke způsobu jejich spáchání a jejich následkům a okolnostem, za nichž byly správní delikty spáchány.

Uvedl, že rozpor v údajích o zemích původu uvedených na informačních cedulích umístěných u nabízeného ovoce se skutečnými údaji o zemi původu toho kterého ovoce, hodnotí jako zvlášť závažné jednání. Průměrný spotřebitel se při samoobslužném prodeji nepochybně poskytovanou informací o zemi původu řídí při volbě nákupu určité potraviny, v drtivé většině případů sleduje zejména jakost nabízené potraviny v porovnání s její cenou a dále se mnohdy i zaměřuje na původ takové potraviny, kdy na základě buď své zkušenosti s určitou destinací, předchozí konzumací, nebo na základě jiné preference upřednostňuje určitou zemi původu potraviny. Takový spotřebitel pak většinou sdělované údaje považuje za pravdivé a dále si již neověřuje na jiných písemných sděleních, ať již umístěných na manipulačních obalech či spotřebitelských obalech, zda jsou jemu poskytované údaje v souladu. Jako vážnou a zásadně přitěžující okolnost při rozhodování o výměře ukládané pokuty posoudil správní orgán množství klamavě označeného ovoce (celkem 4 druhů o celkové váze 793 kg)) způsobilého ovlivnit rozhodování spotřebitele v tom smyslu, že si zakoupí právě ovoce pocházející jen z určité destinace. Správní orgán přihlédl při stanovení výše výměry pokuty jako přitěžující okolnosti v neprospěch účastníka řízení, že se stejného správního deliktu dopustil v krátkém časovém rozmezí opakovaně. Stejný správní delikt byl zjištěn dne 20. 03. 2012 v provozovně účastníka řízení na adrese X. Při hodnocení způsobu protiprávního jednání bylo v neprospěch účastníka řízení hodnoceno, že způsob, jímž účastník řízení k protiprávnímu jednání dospěl, svědčí o podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků protiprávního jednání, neboť se jednalo o vady, které nebyly skrytého charakteru a které mohl účastník řízení odstranit v rámci vlastní kontroly a popsané protiprávní jednání, kterého se účastník řízení dopustil, tak jednoznačně svědčí o selhání systému kontrolních mechanismů na provozovně účastníka řízení. Způsob jednání, kterým byl spáchán správní delikt, správní orgán považuje za jednání závažné a hodnotil ho k tíži účastníka řízení.

Při úvaze o následcích protiprávního jednání byla uvážena míra možného poškození spotřebitele. Správní orgán uvážil skutečnost, že si spotřebitelé podáním klamavé informace ohledně původu ovoce zakoupili či zakoupit mohli ovoce, které vlastně z důvodu preference ovoce pocházejícího z určitých zemí ani nechtěli zakoupit, a tímto jednáním tak spotřebitelé byli poškozeni v ochraně jejich zájmů. Celkovou závažnost správního deliktu hodnotí správní orgán jako protiprávní jednání se střední závažností.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí k odvolacím námitkám žalobce, jež byly totožné s námitkami žalobními, konstatoval následující:

Žalovaný předně výslovně celou úvodní úvahu správního orgánu prvního stupně týkající se závažnosti deliktu přesunul z části odůvodnění týkající se okolností spáchání správního deliktu k části odůvodnění týkající se vymezení daného skutku. Tento text pak nahradil úvahou vlastní, v níž uvedl: „*Odvolací orgán konstatuje, že jednání, kterým účastník*

řízení uváděl spotřebitele v omyl, bylo zapříčiněno samotným účastníkem řízení (nikoli např. výrobcem potravin), a má za to, že se účastník řízení daného jednání dopustil minimálně ve formě vědomé nedbalosti. Teorie práva za vědomou nedbalost (culpa luxuria) označuje situaci, kdy pachatel věděl, že může porušit nebo ohrozit právem chráněný zájem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že takové porušení nebo ohrožení nezpůsobí. Odvolací orgán má v daném případě za to, že účastník řízení vzhledem ke svým profesionálním znalostem provozovatele potravinářského podniku musel vědět, že když u ovoce a zeleniny nebude uvedena pouze jedna, skutečná země původu, dojde ke spáchání správního deliktu, což je bezesporu nutné hodnotit k jeho tíži. Tuto úvahu odvolací orgán výslovně podřazuje pod kritérium okolností, za nichž byl správní delikt spáchán. Odvolací orgán dále konstatuje, že úvahu orgánu prvního stupně, který jako další okolnost, za níž byl správní delikt spáchán, posoudil množství klamavě označené zeleniny a ovoce (celkem 4 druhy o celkové váze 793 kg), považuje za přípustnou (k tomuto více v Ad. 2). Stejně tak hodnotí další úvahu orgánu prvního stupně, který rovněž v rámci kritéria okolnosti, za nichž byl správní delikt spáchán, v neprospěch účastníka řízení přičítal skutečnost, že se účastník řízení stejného správního deliktu dopustil v krátkém časovém rozmezí opakovaně, když stejný správní delikt byl účastníka řízení zjištěn dne 20. 03. 2012 v jeho provozovně na adrese X.“

Žalovaný dále zdůraznil, že množství 793 kg potravin - ovoce, které neslo klamavé označení co do země původu či odrůdy, bylo způsobivé ohrozit až stovky spotřebitelů, a tuto skutečnost nelze jinak než přičíst k tíži žalobce. K námitce, že nelze k jeho tíži přičítat celkové množství ovoce určeného k prodeji, tj. ovoce uložené ve skladě, ale pouze ovoce uváděné do oběhu na prodejní ploše, žalovaný konstatoval, že z protokolu č. P087-10216/12 ze dne 01. 06. 2012 vyplývá, že byla provedena kontrola veškerého nabízeného sortimentu na úseku ovoce a zeleniny na ploše prodejny. Z toho je zřejmé, že celkové množství klamavě označeného ovoce, které přičítal orgán prvního stupně k tíži žalobce, se nacházelo na prodejní ploše, nikoliv ve skladu.

Dále žalovaný poukázal na objektivní princip odpovědnosti, selhání individuálního lidského faktoru je proto v daném případě irrelevantní. Žalobce má jako provozovatel potravinářského podniku objektivní odpovědnost za dodržení právních předpisů a nelze se jí zprostit odkazem na skutečnost, že šlo pouze o administrativní nedopatření. Spotřebitel byl v tomto případě informován o původu zboží, resp. odrůdy označením na kartonu a označením na informačním štítku a tato označení byla odlišná. Spotřebitel nemohl s jistotou předpokládat, který údaj je pravdivý, a nelze po něm ani spravedlivě požadovat, aby si takový nesoulad sám při nákupu potravin vyjasňoval.

Ohledně tvrzení, že se v daném případě jedná o drakonické navýšení pokuty oproti pokutám ukládaným správním orgánem v předchozích řízeních za obdobné případy, žalovaný konstatoval, že žalobce ve svém odvolání neuvedl, s jakými předchozími rozhodnutími výši pokuty srovnává. Pokud žalobce namítal drakonické navýšení sankce, patrně dovozoval existenci nějakého bezprecedentního postupu orgánu prvního stupně ve věci. S tímto tvrzením žalovaný nesouhlasil s poukazem na to, že pokuty ve výši řádově stovek tisíc korun nejsou v činnosti SZPI jako orgánu dozoru nijak výjimečné. Z úřední činnosti je žalovanému známo, že žalobci byla za obdobné protiprávní jednání, tj. uvádění do oběhu ovoce a zeleniny v rozporu s ustanovením článku 6 odst. 1 nařízení (ES) č. 543/2011 např. rozhodnutím č. j. DE360-4/2012/161/3/2012 ze dne 17. 10. 2012, (které bylo potvrzeno rozhodnutím o odvolání č. j. BN923-2/198/2/2012-SŘ ze dne 03. 07. 2013) uložena pokuta ve výši 400 000 Kč, anebo rozhodnutím č. j. GD142-2/D/282/1/2012-SŘ ze dne 03. 12. 2012, (které bylo potvrzeno rozhodnutím o odvolání č. j. GD142-5/D/282/1/2012-SŘ ze dne 09. 08. 2013)

uložena pokuta ve výši 250 000 Kč. Pokutou ve výši 300 000 Kč uloženou v tomto správním řízení žalovaný nijak nevybočil ze své stávající rozhodovací praxe v obdobných případech. V daném případě byla uložena pokuta představující 10 % horní hranice rozhodné pro tento správní delikt, a to po podrobném vyhodnocení zákonných kritérií závažnosti správního deliktu.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 s.ř.s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem nevyjádřili ve stanovené lhůtě svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.). Soud přitom dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a) téhož ustanovení (porušení povinnosti dodržet požadavky na bezpečnost potravin), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny.

Podle čl. 6 odst. 1 věty druhé 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, platí, že produkty smějí být nabízeny k prodeji, pokud maloobchodní prodejce vystaví v těsné blízkosti zboží zřetelné a čitelné údaje uvádějící zemi původu a případně jakost a odrůdu či tržní druh takovým způsobem, který neuvádí spotřebitele v omyl.

Podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách se za správní delikt se uloží pokuta do 3 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b), d), e), g), l) nebo m) nebo odstavce 2 písm. b).

Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Žalobní námitky směřují výhradně proti úvaze správního orgánu prvního stupně, resp. žalovaného, o výši pokuty.

Nejprve se soud zabýval námitkou žalobce poukazující na to, že s ohledem na charakter v odvolání namítaných vad rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo možné tyto vady zhojit v odvolacím řízení a postup žalovaného byl v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení.

Z hlediska této námitky je podstatné, že žalovaný v rámci odvolacího řízení část úvah správního orgánu prvního stupně nahradil úvahami svými. Jak uvedl v obdobné věci žalobce Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, čj. 4 As 151/2014-32, oprávnění odvolacího správního orgánu změnit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je explicitně stanoveno v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, přípustnost takového postupu byla dovozena v odborné literatuře, viz například VEDRAL, Josef. Správní řád: Komentář. Vyd. 2. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 771, a také v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud poukázal na svůj rozsudek ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009 - 99, dostupný na www.nssoud.cz. Podle tohoto rozsudku „[s]kutečnost, že žalovaný doplnil a

upřesnil právní úvahu správního orgánu prvního stupně, týkající se závažnosti správního deliktu stěžovatele, nelze považovat za porušení zásady dvouinstančnosti. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ... poukazuje na ... judikaturu, podle které tvoří správní rozhodnutí vydaná v prvním a druhém stupni z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Správní řízení bylo v posuzované věci vedeno v obvyklém pořadí dvou správních stolic (prvostupňový a odvolací správní orgán) tvořících jeden celek. Postup žalovaného, který v menším rozsahu doplnil a upřesnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy lze akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zásada dvouinstančnosti, jak tvrdí stěžovatel. Tato zásada znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), přičemž řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. Dvouinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. Jedná se tedy o pojistku proti přijímání nezákonných a nesprávných rozhodnutí. Primárním účelem této zásady je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo.“ Postup žalovaného byl tedy v nyní posuzované věci zcela zákonný a v souladu s úpravou odvolacího řízení ve správním řádu.

V další žalobní námitce se žalobce vymezuje proti hodnocení množství klamavě označeného ovoce (celkem 4 druhů o celkové váze 793 kg) jako přítěžující okolnosti.

Žalobce má předně za to, že v daném případě není relevantní hodnotit celkové množství klamavě označeného ovoce, nýbrž počet klamavě označených druhů ovoce. Množství ovoce by bylo relevantní např. v případě hniloby. Soud takovou úvahu nesdílí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud rovněž ve svém již zmíněném rozsudku ve věci 4 As 151/2014, „[j]e 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“. Klamavost příslušného údaje se přitom vztahuje k celkovému množství nabízeného zboží, nikoliv k jeho druhu. Jinak řečeno, ovlivnit spotřebitelské preference je schopno ve vztahu k sobě být i jedno jediné klamavě označené jablko či jiná plodina. Z hlediska možného následku v podobě poškození spotřebitele tak je rozhodným právě množství klamavě označeného zboží, nikoliv množství klamavě označených druhů zboží.

Namítal-li žalobce, že žalovaný nesprávně hodnotil celkové množství ovoce určeného k prodeji, tj. i ovoce uložené ve skladě, jde o námitku zcela lichou, která zjevně ignoruje jak jednoznačný obsah protokolu o kontrole, tak ostatně i jasné vypořádání této námitky v napadeném rozhodnutí žalovaného. Již žalovaný s odkazem na údaje obsažené v kontrolním protokolu zcela správně námitku žalobce odmítl s tím, že v rámci kontroly bylo hodnoceno pouze zboží, jež bylo nabízeno k prodeji na ploše prodejny.

V souvislosti s úvahou žalovaného týkající se množství klamavě označeného zboží žalobce dále namítá, že nebyly provedeny žádné důkazy o tom, jaké množství ovoce si zakoupí průměrný spotřebitel a kolik spotřebitelů tak mohlo být ohroženo. Ani tato námitka není důvodná.

Argumentace žalovaného je vystavěna v tomto bodě na zohlednění určitých spotřebitelských zvyklostí, jež lze vyvodit z obecné zkušenosti. Jde tu o případ aplikace (byť

implicitní) hlediska, jež je ve spotřebitelském právu připisováno tzv. „průměrnému spotřebiteli“. Městský soud v Praze souhlasí s tím, že v úzkém slova smyslu nejde v případě aplikace hlediska „průměrného spotřebitele“ o případ skutkové notoriety. Nicméně veškeré závěry týkající se chování „běžného“ či „průměrného“ spotřebitele při aplikaci spotřebitelského práva jsou extrapolací běžných zkušeností a zvyklostí v reálném obchodě, které nemají jednoznačný skutkový substrát zjištěný dokazováním. K takové aplikaci pojmů „průměrný“ či „běžný spotřebitel“ přistupuje zcela pravidelně i judikatura ve věcech spotřebitelského práva, případně práva duševního vlastnictví (zejména v oblasti známkové ochrany při posuzování zaměnitelnosti). Pojem „průměrný spotřebitel“ přitom směřuje spíše k nižší míře předpokládané orientace, ostražitosti, schopnosti rozlišování apod. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 1 As 46/2010-79, týkající se cestovních smluv, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, čj. 7 As 12/2011 – 65, týkající se čitelnosti povinných obsahů reklamního sdělení, v oblasti známkové judikatury lze poukázat např. i na judikaturu evropskou, zejména na rozsudek Soudu prvního stupně z 16. dubna 2006, ve věci T-322/03, Telefon & Buch Verlagsgesellschaft mbH, v němž bylo konstatováno, že co se týče cílové veřejnosti, je třeba konstatovat, že obvyklost označení se posuzuje s ohledem na předpokládané očekávání průměrného spotřebitele dotčeného druhu výrobku, o kterém se má za to, že je běžně informovaný a přiměřeně pozorný a obezřetný). V případě pojmu „průměrný spotřebitel“ jde tedy o neurčitý právní pojem, jehož obsah je naplňován na základě úvahy aplikujícího orgánu, která se opírá o obecnou zkušenost, nikoliv o skutkový stav zjištěný dokazováním. Schopnosti „průměrného spotřebitele“ totiž prokazovat formálním způsobem dokazování prakticky nelze. Pokud by měl být správní orgán na úseku spotřebitelského práva v souladu s názorem žalobce povinován prokazovat standardy jednání průměrného spotřebitele, byl by prakticky znehybněn ve svých funkcích. Závěr vycházející z toho, že při běžném nákupu ovoce či zeleniny nepřesáhne běžné spotřebitelské kvantum cca 1 – 2 kg, není závěrem nijak excesivním, opírá se o akceptovatelnou extrapolaci vlastní zkušenosti správního orgánu, a je tedy způsobilý jako východisko pro závěr o možném počtu klamavým údajem ohrožených spotřebitelů.

K námitce žalobce, že se v daném případě jednalo o selhání individuálního lidského faktoru na dané provozovně, že zásobování ovocem a zeleninou probíhá každý den a mění se často země původu dodávaného sortimentu, resp. že šlo o administrativní nedopatření, lze pouze uvést, že jak uvedl již Nejvyšší správní soud v obdobné věci žalobce k obdobné námitce (srov. rozsudek ze dne 18. 9. 2014, č. j. 4 As 151/2014-32), administrativní náročnost zásobování nemůže představovat polehčující okolnost, neboť je zcela na vůli žalobce, jak uspořádá své vnitřní poměry, aby byl schopen splnit všechny zákonné požadavky. Poukaz na administrativní pochybení, resp. náročnost vyplývající z denní obměny sortimentu je tedy z hlediska výše pokuty zcela irrelevantní.

Pokud žalobce namítal, že jde v nyní posuzovaném případě o drakonické navýšení pokuty oproti pokutám ukládaným správním orgánem v předchozích řízeních za obdobné případy, předně je třeba poukázat na to, že v nyní posuzované věci bylo jedním z kritérií pro uložení pokuty opakované porušení zákona obdobným způsobem. Proti tomuto závěru se žalobce nijak nevymezuje. Dále pak je třeba poukázat na to, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí poukázal na konkrétní příklady své rozhodovací praxe, z nichž dovozoval srovnatelnou výši pokut ve srovnatelných případech. Žalobce proti tomuto srovnání nevymezil žádnou konkrétní námitku. Žalobce toliko poukazuje bez bližších konkrétních tvrzení na to, že pokuty v těchto řádech jsou ukládány až v době cca posledních

dvou let. Tvrzení, že v minulosti za obdobná porušení právních předpisů žalovaný ukládal pokuty řádově nižší, však žalobce nijak nedokládá.

Konečně pak k námitce, že řádné označení bylo u přepravek a nesprávné označení se týkalo toliko informačních cedulí nad tímto zbožím, tudíž je otázkou, zda toto označení uvedlo spotřebitele v omyl a že tato otázka nebyla předmětem dokazování, lze opět poukázat na již citovaný závěr Nejvyššího správního soudu vyslovený ve věci sp. zn. 4 As 151/2014, tedy že 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 tedy 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.

Soud proto s ohledem na výše uvedené neshledal žalobu důvodnou, a podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

P o u č e n í : 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 nejblíže 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 Praze dne 25. října 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová