



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D., a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobkyně: **NORMA, k.s.**, IČO 47114789
sídlem Tiskařská 599/12, 108 00 Praha 10
zastoupený JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem
sídlem Botičská 1936/4, 128 00 Praha 2

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Květná 15, 603 00 Brno 3

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2017, č. j. SPZI/AI589-59/2016

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2017, č. j. SPZI/AI589-59/2016, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 1. 2017, č. j. SPZI/AI589-56/2016, jímž byla žalobkyni za spáchání celkem 9 správních deliktů, a to:
- pod bodem 1.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 6. 9. 2016 (dále jen „zákon o potravinách“),

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení o poskytování informací o potravinách“) ve smyslu čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení uvedla spotřebitele v omyl tím, že uváděla na trh potraviny, u kterých neposkytla spotřebiteli jednoznačné informace o jejich výrobci a tedy o jejich původu, neboť nikde na víčku jogurtů nebyl vytištěn kód identifikující konkrétního výrobce – M nebo O,

- pod bodem 2.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách uvedla spotřebitele v omyl uváděním na trh potraviny, jejíž údaje na obalu o obsahu soli a tuku byly pro spotřebitele zavádějící,
- pod bodem 3.a) podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách nedodržela požadavky na bezpečnost potravin podle čl. 14 odst. 1 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, v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. b) a ve smyslu čl. 14 odst. 5 tohoto nařízení, neboť na trh uváděla jeden druh potraviny nevhodné k lidské spotřebě,
- pod bodem 3.b) podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách tím, že nezajistila požadavky stanovené v příloze II kapitoly I odst. 1, odst. 2 písm. a), b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 853/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin (dále jen „nařízení o hygieně potravin“), čímž porušila ustanovení kapitoly II, článku 4, odst. 2 tohoto nařízení, a to tím, že na trh uváděla potraviny při nevyhovujících úchovných teplotách, při kterých došlo k přerušení chladicího řetězce, tedy teplotách podporujících růst patogenních organismů nebo tvorbu toxinů,
- pod bodem 3.c) podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, neboť porušila povinnosti stanovené v kapitole II, článku 5, odst. 1 nařízení o hygieně potravin, v návaznosti na ustanovení kapitoly II, článku 5, odst. 2, písm. g) tohoto nařízení, a to tím, že nepostupovala podle zavedených postupů založených na zásadách HACCP a nevedla záznamy o sledování v kritických bodech dle tohoto postupu,
- pod bodem 4.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách uvedla spotřebitele v omyl uváděním na trh potraviny, jejíž údaje na obalu o obsahu tuku byly pro spotřebitele zavádějící,
- pod bodem 5.a) podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, neboť nezajistila požadavky stanovené v příloze II, kapitole V, odst. 1 písm. a) nařízení o hygieně potravin, čímž porušila povinnosti stanovené v kapitole II, článku 4, odst. 2 tohoto nařízení o hygieně potravin, a to tím, že u mrazicích boxů (u mražené zeleniny a mražených krémů) byly znečištěné vodící drážky posuvných dvířek prachem a drobkami, zařízení nebylo dostatečně čištěno,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

- pod bodem 6.a) podle § 17 odst. 2 písm. h) zákona o potravinách, neboť uváděla na trh potraviny při nevyhovujících úchovných podmínkách, čímž porušila § 11 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách,
 - pod bodem 7.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách uvedla spotřebitele v omyl uváděním na trh tří druhů potravin s informací o jejich charakteristice a vlastnosti, která byla pro spotřebitele zavádějící, když na papírovém štítku nalepeném v těsné blízkosti nad předmětnými potravinami byl uveden údaj „Milkana tavený sýr“, který neodpovídal údajům uvedeným na spotřebitelských balení uvedených potravin,
- uložena podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách při analogickém použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 5. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“) úhrnná pokuta ve výši 400 000 Kč, povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 1 070 Kč a náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že zde nejsou důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhla žalobkyně, aby soud pokutu snížil na částku 50 000 Kč.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě ke skutku 1.a) namítala, že není pravdou, že spotřebiteli neposkytla jednoznačné informace o výrobci potraviny a tedy o jejím původu. Potravina podle ní byla označena alternativním uvedením výrobce výrobku, které nemohlo spotřebitele uvést v omyl, neboť znal obě možnosti země původu výrobku. Ten tak byl jednoznačně informován o tom, že výrobcem jogurtů je Zott SE + cp. KG, Dr.-Streiche-Str.4, D-86690 Mertingen, Německo =M, nebo Zott Polska Sp. z o.o., ul. Chlodnicza 6, 45-315 Opole, Polosko=O. Pro uvedené výrobky, které se vyrábějí v několika alternativních výrobních závodech v různých zemích, se v současné době používá harmonizovaný obal. Nutnost rozlišovat zemi původu by vedla ke zvýšení komplexity a potažmo ke zvýšení výrobních nákladů.
3. Ohledně skutku 3.b) žalobkyně namítala, že byly naplněny liberační důvody, neboť na její provozovně v ulici Krušnohorská 2821 v Ústí nad Labem bohužel došlo k poruše chladících zařízení, avšak ihned po zjištění poruchy, tj. dne 15. 6. 2016 v odpoledních hodinách, byla objednána jejich oprava, která byla provedena dne 16. 6. 2020 v 11-15:30 hod, tedy v rámci 24 hodin. Zaměstnanci žalobkyně měli za úkol monitorovat teploty v zařízení. K poruše došlo objektivně a nezávisle na žalobkyni, nelze jí proto poruchu zařízení přičítat k tíži.
4. Ke skutku 5.a) žalobkyně namítala, že vyskytl-li se prach a drobky ve vodících drážkách, nemělo to negativní vliv na potraviny umístěné v čistých mrazících boxech. Ani při eventuálním pádu drobků nebo prachu do mrazicího boxu nelze usuzovat na kontaminaci potravin, neboť potraviny jsou nabízeny k prodeji v pevných obalech.
5. Jde-li o skutek 7.a), podle žalobkyně byly na všech třech druzích potraviny uvedeny řádně údaje podle zákona o potravinách. Informace „Milkana tavený sýr“ uvedená na papírovém štítku nebyla zavádějící co se týká informace o tom, že se jedná o tavenou potravinu, když na všech výrobcích bylo skutečně uvedeno, že se jedná o tavený výrobek. Rozhodující podle žalobkyně byl údaj uvedený na potravině samotné, přičemž v tomto správní orgán I. stupně pochybení neshledal. Informace uvedená na papírovém štítku rozhodně neměla

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

ovlivnit spotřebitele. Jednalo se o nezáměrnou chybu osoby vyhotovující šátek, která nespátrovala rozdíl mezi taveným výrobkem a taveným sýrem.

6. Žalobkyně uvedla, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž by pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky. Napadené rozhodnutí bylo v rozporu se skutečným stavem věci, spočívalo na nesprávním právním posouzení a žalobkyni jím byla uložena nepřiměřená pokuta. Poukázala na námitky, které uvedla v odvolání, a zdůraznila, že žalovaná se s nimi řádně nevypořádala a nezhojila vady prvostupňového rozhodnutí. Konkrétně se žalovaná podle žalobkyně řádně nezabývala otázkou přiměřenosti uložené pokuty s ohledem na to, jaké konkrétní jednání žalobkyně naplnilo znaky skutkové podstaty nejpřísněji postižitelného deliktu, a dále námitkou výkladu absorpční zásady správním orgánem I. stupně. Nejzávažnějším deliktem byl správním orgánem I. stupně shledán delikt dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách uvedený pod bodem 3.a), který spočíval v uvedení na trh potravin LÁZEŇSKÝ KNEDLÍK nevhodné k lidské spotřebě. Jednalo se přitom o pouhé 3 ks této potravin, kteréžto množství sama žalovaná označila za malé. Zároveň však žalovaná tvrdila, že bylo nutné přihlídnout ke všem spáchaným deliktům a zvláště k deliktu, který spočíval v tom, že v chladicím zařízení byla v průměru o 7,3 °C vyšší teplota než teplota deklarovaná výrobcem, k čemuž žalobkyně odkázala na své námitky proti tomuto skutku dle bodu 3.b). Podle žalobkyně tak správní orgány ve svém důsledku považovaly za nejzávažnější správní delikt skutek dle 3.b). Pokud žalovaná tvrdila, že nejzávažnějším deliktem byl skutek dle 3.a), trest za něj měl odpovídat malému množství této potravin, i když by absorboval i potrestání za ostatní tvrzené správní delikty. K tomuto skutku žalobkyně namítla, že se jednalo o pochybení lidského faktoru, kdy její zaměstnanec 3 ks této potravin pečlivě neprohlédl, a že toto pochybení nemělo žádné následky na zdraví spotřebitele. Absorpční zásada není podle žalobkyně zásadou sčítací. Porušena byla i zásada zákazu dvojího přičítání, neboť přes použití absorpční zásady žalovaná přičítala k její tíži souběh více deliktů také při hodnocení závažnosti skutků. Žalovaná pochybila v tom, že pečlivě nezvažila závažnost jednotlivých skutků a zvláště pak skutku, který považovala za nejzávažnější správní delikt.
7. Jako polehčující okolnosti měly správní orgány podle žalobkyně vzít v úvahu to, že doba trvání eventuálně protiprávního stavu byla jen jeden den, žalobkyně promptně splnila všechna uložená opatření a vzorně spolupracovala se správním orgánem I. stupně, nedošlo k poškození zdraví spotřebitelů a nebyla zjištěna subjektivní odpovědnost ze strany žalobkyně.
8. Uložená pokuta podle žalobkyně neodpovídá intenzitě a závažnosti eventuálního porušení právních předpisů žalobkyní. Vzhledem ke spolupráci žalobkyně a odstranění závadného stavu vždy v termínu stanovené orgánem dozoru a všem okolnostem případu měla žalobkyně za to, že pokuta měla být uložena při samé spodní hranici rozmezí sazby pokuty vymezené zákonem.

Vyjádření žalované k žalobě

9. Žalovaná k výzvě soudu předložila správní spis. V písemném vyjádření k žalobě odkázala na napadené rozhodnutí a navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. U skutku 3.b) se žalovaná vyjádřila k novému tvrzení žalobkyně, podle které byla oprava provedena v rámci 24 hodin a její zaměstnanci měli za úkol teplotu v zařízení pravidelně monitorovat, tak, že tyto skutečnosti neměnily nic na závěru, že žalobkyně po zjištění nevyhovujícího Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stavu chladících zařízení neučinila veškerá opatření, která bylo možno požadovat, aby zabránila porušení právních povinností. Za zjištěné protiprávní jednání tak plně odpovídala. U skutku 5.a) žalovaná uvedla, že ke kontaminaci potravin může dojít i kvůli jejich znečištěnému obalu. S ohledem na charakter „pevných obalů“ zvláště u mražených krémů považuje možnost kontaminace potravin za reálnou. Ustanovení přílohy II, kapitoly V, odst. 1 nařízení o hygieně potravin kladé požadavky na všechny předměty, instalace a zařízení, se kterými přicházejí potraviny do styku; podle žalované se tyto požadavky týkají i potravin v obalu. Ke skutku 7.a) žalovaná doplnila, že nechápe, jaký jiný smysl, než ovlivnit spotřebitele by měl papírový štítek s informací o potravině mít. Žalobkyně byla objektivně odpovědná za jednání svých zaměstnanců. K průlomu do této objektivní odpovědnosti a možnému uplatnění postupu dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách by mohlo dojít pouze pokud by prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Aktivitu vedoucí ke splnění liberačních důvodů však žalobkyně nikterak neprokazovala.

10. Vzhledem k velmi obecným námitkám žalobkyně ohledně nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaná v obecné rovině odmítla její nekonkrétní tvrzení. K námitce nezohlednění tvrzených skutečností jako polehčujících žalovaná uvedla, že k tvrzení o tom, že protiprávní stav trval jen jeden den, žalobkyně nespecifikovala, kterého ze skutků se měla tato okolnost týkat. Ve správním řízení na toto poukázala pouze u jednání 3.b). Porušení chladicího řetězce po dobu jednoho dne přitom žalovaná považuje spíš za okolnost, která má být hodnocena k tíži žalobkyně. Spolupráce se správními orgány a plnění uložených opatření je obecně povinností účastníka kontrolního a správního řízení. Jde-li o hodnocení následků protiprávního jednání, podle žalované je za škodlivý následek možné považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Výše uložené pokuty je řádně zdůvodněná a nevymyká se výši pokut ukládaným za protiprávní jednání obdobného rozsahu.

Ústní jednání soudu

11. Při jednání soudu konaném dne 31. 8. 2020 právní zástupce žalobkyně v plném rozsahu odkázal na znění žaloby a navrhl vyhovění žalobě, na které trval. Zdůraznil rozpor, který spatřoval zejména v tom, že správní orgán I. stupně za nejzávažnější skutek považoval uvádění na trh zboží nevhodného k lidské spotřebě, a to 3 ks LÁZENSKÉHO KNEDLÍKU napadeného okem viditelnou plísní, současně však z hlediska následku přihlédl k malému množství předmětného zboží napadeného plísní, a to hodnotil jako polehčující okolnost, k čemuž však nebylo při výměře pokuty přihlédnuto. Žalovaná pak postavila svou argumentaci na závěru, že v tomto případě jde o nejzávažnější delikt, neboť z hlediska následků hrozí největší ohrožení zdraví spotřebitele. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadeného rozhodnutí týkajícího se skutku 1.a) spatřoval rozpor v tom, že podle správního orgánu I. stupně byla poskytnutá informace o zemi původu zavádějící, podle žalované však nejednoznačná. Žalobou napadené rozhodnutí podle něj spíše než přezkum prvostupňového rozhodnutí vyznívalo jako jeho obhajoba. V důsledku nejednoznačné argumentace správních orgánů trval na tom, že v daném případě byla pokuta stanovena netransparentně a nepřiměřeně.
12. Pověřená pracovnice žalované při tomtéž jednání odkázala na písemné vyjádření k žalobě s tím, že nadále navrhovala zamítnutí žaloby. Ohledně posuzování nejzávažnějšího deliktu nespatořovala rozpor mezi argumentací obou správních orgánů. To, že správní orgán I. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stupně posuzoval možný dopad na poškození zdraví jednoho konkrétního spotřebitele, který by si pořídil závadný výrobek, nevylučuje současnou možnost uplatnění polehčující okolnosti spočívající v malém množství nevhodných výrobků uváděných na trh. K údajům uvedeným na obalu jogurtů týkajících se země původu výrobce uvedla, že již v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že údaje na obalu jsou nejednoznačné, a tedy zavádějící. Správní orgán I. stupně při stanovení výše pokuty nepřekročil meze správního uvážení.

Posouzení věci soudem

13. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z ní vyplývá, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během lhůty dvou měsíců ode dne, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení, jak stanoví § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení odůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti přihlídnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky v projednávané věci nebyly zjištěny.
14. Soud se nejprve zabýval obecně formulovanými námitkami žalobkyně, v nichž tvrdila, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž by pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, napadené rozhodnutí bylo v rozporu se skutečným stavem věci, spočívalo na nesprávním právním posouzení a žalobkyni jím byla uložena nepřiměřená pokuta. Žalovaná bez konkretizace (vyjma otázky přiměřenosti uložené pokuty, kterou se soud bude zabývat dále) poukázala na námitky, které uvedla v odvolání, a zdůraznila, že žalovaná se s nimi řádně nevypořádala a nezhojila vady prvostupňového rozhodnutí.
15. K uvedenému soud konstatuje, že žalobkyně v podané žalobě netvrdila (s výjimkami týkajícími se právního posouzení čtyř skutků, jimiž se soud zabývá v odstavcích 21 a násl. odůvodnění tohoto rozhodnutí) žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možné jí tvrzené nedostatky vydaných rozhodnutí zejména ve vztahu k věcné a právní nesprávnosti dovodit. Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že povinností účastníka je uvést v žalobě žalobní body (námitky), ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Jde o jednu ze základních náležitostí žaloby týkající se přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, jež je zakotvena v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
16. V daném případě žalobkyně sice žalobní body vymezila, avšak jejich formulaci provedla zcela obecně bez vymezení konkrétních skutkových a právních důvodů, v nichž spatřuje nesprávnost či nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Omezila-li proto svá tvrzení toliko 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 není možné nahrazovat projev vůle účastníka a vyhledávat namísto něj konkrétní vady napadeného správního aktu (srov. v tomto smyslu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

sp. zn. 4 As 3/2008, dostupný – stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí – na www.nssoud.cz).

17. Pokud žalobkyně poukázala na námitky, které uvedla v odvolání s tím, že se s nimi žalovaná řádně nevypořádala, soud konstatuje, že v případě žalobních námitek se žalobce nemůže omezit na 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, publ. pod č. 2026/2009 Sb. NSS). 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. 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 žalovaná vypořádala v napadeném rozhodnutí, pročez žalobkyně 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 jako součást žalobních důvodů.
18. Dále soud předesílá, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). To v první řadě znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. V druhé řadě z tohoto pravidla plyne, že druhostupňový orgán nemusí slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně, jestliže se s ní ztotožní. Jestliže tedy odvolací námitky korespondují s námitkami, které účastník řízení uplatňoval již v prvostupňovém řízení, a správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl důvody, proč těmto námitkám nepřisvědčil, nelze považovat odpovídající odvolací námitky za nevypořádané, jestliže se odvolací orgán s hodnocením prvostupňového orgánu ztotožnil.
19. Úvahy týkající se rozporů v odůvodnění správních rozhodnutí u skutku 1.a) rozvíjel právní zástupce žalobkyně při ústním jednání soudu. I kdyby jeho tvrzení byla pravdivá – čemuž soud nepřisvědčuje, neboť oba správní orgány ve svých rozhodnutích poskytnutou informaci o výrobci potravin, a tím pádem i zemi původu hodnotily shodně jako zavádějící a nejednoznačnou – s ohledem na uvedené pravidlo by tvrzený formulační posun v popisu spáchaného skutku rozhodně nebyl недостатkem, který by mohl mít vliv na zákonnost vydaných rozhodnutí.
20. Po seznámení se s obsahem správního spisu a napadeným rozhodnutím soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je srozumitelné a řádně odůvodněné, obsahuje zákonem stanovené náležitosti, vypořádání se s námitkami žalobkyně uplatněnými v rámci odvolacího řízení i odkazy na relevantní právní úpravu. Skutkový stav byl v řízení zjištěn řádně (do něj ostatně ani žádné konkrétní žalobní námitky nesměřují) a vyslovené závěry správních orgánů mají oporu ve správním spise. S ohledem na uvedené proto soud vyhodnotil výše uvedené žalobní námitky jako nedůvodné.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

21. Jde-li o námitky směřující proti právnímu posouzení skutků označených v rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako 1.a), 3b), 5.a) a 7.a), soud předesílá, že odpovědnost za spáchané správní delikty je odpovědností objektivní, tj. odpovědností za výsledek bez ohledu na zavinění. Poukaz na neznalost zaměstnanců žalobkyně označujících výrobky jako „tavené sýry“ v případě skutku 7.a) či žalobkyní nezaviněnou poruchu chladicího zařízení v případě skutku 3.a) je proto bez významu. V souladu s § 17i odst. 1 zákona o potravinách právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Žalobkyně však nijak neprokazovala, že by učinila řádná preventivní opatření, která by mohla vést k tomu, že by se vyvinula z objektivní odpovědnosti za spáchané správní delikty. Účinnými opatřeními přitom v případě poruchy chladicího zařízení mohlo být např. využití jiného chladicího zařízení; pochybení v označení výrobků pak bylo možné předejít řádným proškolením odpovědných zaměstnanců. Soud proto souhlasí s žalovanou v tom, že žalobkyně nijak neprokazovala aktivitu vedoucí ke splnění liberačních důvodů. Ani z obsahu správního spisu nevyplývá, že by vyvinula aktivní úsilí nad rámec svých zákonných povinností, které je nezbytné pro (svou povahou výjimečné) zproštění se objektivní odpovědnosti.
22. Též jde-li o skutky 1.a), 5.a) a 7.a), soud ověřil, že jednání zde popsána byla správními orgány správně právně posouzena podle uvedených skutkových podstat. Žalobkyně však v žalobě v těchto případech s jejich postihem nesouhlasila a svá jednání podle názoru soudu bagatelizovala.
23. V případě skutku 1.a) žalobkyně konstruovala argumentaci, podle které jednoznačná informace o výrobci potraviny a tedy o jejím původu spotřebiteli byla poskytnuta i za situace, kdy víčko jogurtů neobsahovalo kód identifikující konkrétního výrobce – M (výrobce z Německa), nebo O (výrobce z Polska), přestože takovouto informaci podle údajů na kelímku jogurtu mělo víčko jogurtu obsahovat. Podle žalobkyně šlo o alternativní uvedení výrobce výrobku, které nemohlo spotřebitele uvést v omyl, neboť se mu jím dostalo informací o obou možnostech země původu výrobku.
24. V případě skutku 7.a) měla dle žalobkyně být poskytnutá informace zčásti – v tom, že šlo o tavené výrobky – správná, rozhodující navíc měl být údaj uvedený přímo na potravině samotné.
25. Soud se z takovouto argumentací nemůže ztotožnit, neboť podle něj rozměňuje samotnou podstatu informační povinnosti žalobkyně v oblasti potravinového práva, jehož podstatnou je poskytnutí přesné, jasné a spotřebitelům snadno srozumitelné informace zejména o povaze, vlastnostech, složení, množství, trvanlivosti či zemi původu potraviny (viz čl. 7 nařízení o poskytování informací o potravinách). Mezi informace o potravině pak v souladu s čl. 7 odst. 1 nařízení o poskytování informací o potravinách patří i zmiňované informace o zemi původu, povaze či vlastnostech potraviny.
26. K označování potravin 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, který se touto problematikou podrobně zabýval. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku uvedl, 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 dochází ke klamání spotřebitele a snížení možnosti vybrat si zboží podle vlastní preference, ať už se týká jakéhokoliv druhu uvedených údajů“*.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

27. S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se soud plně ztotožňuje a shrnuje, že ke klamání spotřebitelů, tj. jejich uvádění v omyl, došlo v případě skutku 7.a) tím, že z papírového štítku, který byl nepochybně určen veřejnosti a který byl nalepen v blízkosti potravin, spotřebitelé získávali nesprávný údaj o charakteristice potravin. Tato skutečnost přitom snižuje možnost spotřebitelů vybrat si zboží podle vlastní preference. Spotřebitel tak mohl důvodně předpokládat, že údaj na ceduli „*Milkana tavený sýr*“ je správný, a nebyl povinen jej ověřovat na jiných místech a z nejednoznačných či protichůdných informací poskytnutých žalobkyní vybírat tu „správnou“.
28. Žalobkyní poskytnuté informace tedy byly informacemi zavádějícími. V případě skutku 1.a) k tomu došlo zřejmě v důsledku pochybení při balení potravin; v případě skutku 7.a) pak zřejmě v důsledku neznalosti zaměstnance žalobkyně. S ohledem na objektivní odpovědnost žalobkyně však příčiny uvedených jednání nebyly pro posouzení věci podstatné.
29. Ohledně skutku 5.a) soud předepisuje, že podle kapitoly II, článku 4, odst. 2 nařízení o hygieně potravin provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004. Podle přílohy II, kapitoly V, odst. 1 písm. a) nařízení o hygieně potravin platí, že všechny předměty, instalace a zařízení, se kterými přicházejí potraviny do styku, musí být důkladně očištěny, a je-li to nezbytné, dezinfikovány. Čištění a dezinfekce se musí provádět tak často, aby se vyloučilo riziko kontaminace.
30. Jednání spočívajícího v tom, že nesplnila povinnost (jinou, než je uvedeno v písmenech i), l), m), p) nebo q) zákona o potravinách) podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, které je postižitelné podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, se žalobkyně dopustila již tím, že nezajistila, aby všechna zařízení, se kterým přicházely potraviny v chladícím zařízení do styku, byla důkladně očištěna. Skutečnost, že podle žalobkyně nedošlo ke kontaminaci potravin, byla pro naplnění uvedené skutkové podstaty bez významu, stejně jako charakter obalu potravin. K naplnění hypotézy normy totiž došlo již tím, že se potraviny ocitly v nedostatečně čištěném chladícím zařízení. Soud dodává, že pokud by ke kontaminaci potravin skutečně došlo, byla by žalobkyně postižena za správní delikt spočívající v uvádění nebezpečné potraviny na trh.
31. V další námitce soud posuzoval správními orgány provedenou aplikaci absorpční zásady při ukládání pokuty za spáchané správní delikty, při které měla být podle žalobkyně porušena též zásada zákazu dvojího přičítání a nedostatečně zohledněny polehčující okolnosti na její straně.
32. Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Podle § 12 odst. 2 věty první zákona o přestupcích platí, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný.
33. Soud konstatuje, že zákon o potravinách (stejně jako další předpisy, jež vedle své „hlavní“ úpravy zahrnují rovněž ustanovení o přestupcích či správních deliktech) obsahuje toliko stručnou úpravu správního trestání. S ohledem na to již byla judikaturou pro tyto případy Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

opakovaně dovozena nutnost analogické aplikace ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, jež pro případ ukládání sankcí zakotvuje absorpční zásadu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, či ze dne 28. 9. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51). V rozsudku č. j. 6 As 57/2004-54 Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že podstata absorpční zásady tkví „v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno)“.

34. Ukládá-li tedy správní orgán pokutu současně za více správních deliktů, je povinen se při její výměře absorpční zásadou řídit. Tento způsob stanovení sankce je ostatně pro pachatele v zásadě příznivější, neboť se v něm zohledňuje skutečnost, že se dopustil dalšího protiprávního jednání, aniž byl předem „varován“ rozhodnutím o předchozím správním deliktu. Sbíhající se delikty jsou následně postiženy pouze jediným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejtěžší z nich (za jednotlivé delikty se samostatně nestanoví žádná dílčí sankce odpovídající povaze a závažnosti každého ze sbíhajících se deliktů). Pokuta je tedy ukládána v rozmezí zákonné sazby platné pro nejprísněji trestný delikt a její konkrétní výše je ovlivněna zohledněním přitěžující okolnosti v podobě vícečinného souběhu správních deliktů. Názor žalobkyně, podle které správní orgány v její neprospěch vyhodnotily mimo jiné souběh více správních deliktů, ačkoliv tuto skutečnost již zohlednily při ukládání úhrnného trestu, je v rozporu s ustálenou judikaturou. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004 - 87, publ. pod č. 3995/2005 Sb. NSS) totiž skutečnost, že souběh porušení právních povinností bude posouzen jako hledisko, které zvýší závažnost předmětného jednání, nemůže vést k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, není-li tato četnost znakem skutkových podstat předmětných správních deliktů. Tak tomu bylo i v této věci.
35. V právě projednávané věci správní orgán I. stupně na str. 12 a násl. svého rozhodnutí přesvědčivě a srozumitelně uvedl, že v neprospěch žalobkyně hodnotil spáchání správních deliktů v souběhu. Pro pět druhově nejzávažnějších z nich z nich [skutky 1.a), 2.a), 3.a) 4.a) a 7.a)] byla zákonem stanovena maximální sazba pokuty 50 000 000 Kč. Jako nejzávažnější delikt posoudil skutek 3.a) spočívající v uvádění na trh potravin nevhodné k lidské spotřebě, což odůvodnil tím, že v tomto případě existovalo větší riziko škodlivého účinku na lidské zdraví. Soud na této úvaze neshledává nic problematičtějšího, naopak ji považuje za logickou a odpovídající právní úpravě, kdy zájem na ochraně lidského zdraví je v hierarchii možných individuálních objektů, proti kterým jednání postihovaná jako delikty útočí, na samém vrcholu. Na daném závěru nic nemění to, že na jiném místě správní orgán I. stupně ve prospěch žalobkyně vyhodnotil následek tohoto skutku, neboť šlo o pouhé tři kusy předmětné potravin, a naopak k tíži žalobkyně hodnotil následek skutku 3.b), kdy došlo k přerušení chladicího řetězce potravin v množství 23,9 kg, které bylo s to dotknout se práv desítky spotřebitelů. Uvedený přístup soud shledává zcela v souladu s absorpční zásadou uplatňovanou při ukládání úhrnného trestu. Postup navržený žalobkyní, podle kterého jí měla být uložena (pouze) pokuta odpovídající závažnosti a následku deliktu 3.a), který správní orgány vyhodnotily jako nejzávažnější, a zejména následky dalších skutků již

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

při stanovování výměry pokuty neměly být zohledňovány, by naopak principy i logiku trestání pachatele za spáchání vícero deliktů v souběhu de facto popíral. Vedl by totiž k uložení trestu pouze za nejtěžší delikt bez možnosti zohlednit způsob spáchání, následky a okolnosti spáchání dalších sbíhajících se deliktů. Soud k tomu odkazuje na rozsudek ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, publ. pod č. 4069/2013 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „stěžovatelka však absorpci sazeb zaměňuje s absorpcí jednotlivých sankcí. V českém správním trestání (stejně jako v trestním právu) se však zásada absorpční spočívající v absorpci sankcí neuplatní. Správní orgán poměřuje toliko sazby sankcí za jednotlivé delikty a posléze uloží pokutu za delikt nejpřísněji sankcionovatelný. Neurčuje možné sankce za jednotlivé delikty s tím, že by posléze uložil jen tu nejvyšší z nich“. Žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala námitky žalobkyně v tomto směru na str. 16 a násl. napadeného rozhodnutí.

36. K námitce spočívající v nereflektování polehčujících okolností soud uvádí, že s ohledem na skutkové podstaty spáchaných správních deliktů je zřejmé, že v daných případech se správní orgány při posouzení otázky, zda došlo ke spáchání předmětného správního deliktu, nemusely zabývat otázkou formy zavinění a následků daného jednání. Nebylo proto namístě zohlednit subjektivní stránku spáchaných deliktů či to, že nedošlo ke škodlivému následku v podobě poškození zdraví spotřebitelů, jakožto polehčující okolnosti. Skutečnost, že žalobkyně spolupracovala se správním orgánem a splnila všechna jím uložená opatření, má odraz především v jejích povinnostech vyplývajících ze zákona a nejde tedy o polehčující okolnosti. Doba trvání protiprávního stavu v délce jednoho dne, která se má zřejmě týkat skutku 3.b), skutečně není polehčující okolností, v čemž je soud ve shodě s vyjádřením žalované k žalobě, neboť se jedná o dosti dlouhou dobu, po kterou docházelo k porušení chladicího řetězce a na trh uváděné potraviny tak byly vystaveny podmínkám podporujícím růst patogenních organismů či tvorbu toxinů. Obecně známou skutečností přitom je, že čím delší je doba, po kterou docházelo k porušení chladicího řetězce, tím vyšší je popsáné riziko. V tomto ohledu lze poukázat též na to, že ke spáchání správního deliktu dojde už samotným přerušением chladicího řetězce.
37. Vzhledem k výše uvedeným závěrům má soud za to, že správní orgán I. stupně a následně i žalovaná postupovaly při aplikaci zásad správního trestání v souladu se zákonem o potravinách při analogickém užití zákona o přestupcích a nikterak neporušily zásadu zákazu dvojího přičítání. Proto lze námitky žalobkyně v tomto smyslu považovat za nedůvodné.
38. V další námitce žalobkyně namítala nepřiměřenost uložené sankce a navrhovala její moderaci. 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, „...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, 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, kde konstatoval, že správní soudy při posuzování zákonnosti uložené sankce k žalobní námitce přezkoumají, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonná kritéria, zda úvahy o výši uložené pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační.

39. V projednávané věci se žalobkyně dopustila hned devíti správních deliktů podle § 17 odst. 1 písm. p), q) a r) a 2 písm. h) zákona o potravinách. Za pět z devíti spáchaných deliktů přitom lze podle § 17 odst. 11 písm. d) téhož zákona uložit pokutu až do 50 000 000 Kč. Vzhledem k počtu správních deliktů žalobkyně a s přihlédnutím k jednotlivým 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 0,8 % z maximální částky, 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. Ačkoliv žalobkyně napadala nepřiměřenost takto uložené sankce, tento svůj nesouhlas ničím nezduvodnila a ani např. nepoukázala na své majetkové poměry či skutečnosti, pro které by mohla mít za to, že uložená pokuta zasáhne podstatným nebo dokonce likvidačním způsobem do jejích práv. Daná námitka je proto taktéž nedůvodná, přičemž soud pro úplnost konstatuje, že řádným způsobem a se stejným závěrem ji v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala žalovaná.
40. K návrhu žalobkyně na snížení uložené pokuty tak v soud v návaznosti na vypořádání předchozí námitky uvádí, že podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
41. Smyslem a účelem moderace tedy není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS). Soud je toho názoru, že tomu tak v projednávaném případě není.
42. S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud uzavírá, že žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů neshledal důvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku v plném rozsahu zamítl.
43. Současně s tím soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a navíc je ani nepožadovala.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

Ústí nad Labem 31. srpna 2020

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.