



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců JUDr. Jakuba Kroupy a JUDr. Petra Černého, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, IČO 25110161
sídlem Bělohorská 2428/203, 169 00 Praha 6

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 10. 5. 2017, č. j. SPZI/AJ513-125/2016

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 10. 5. 2017, č. j. SPZI/AJ513-125/2016, 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 17. 1. 2017, č. j. SPZI/AJ513-122/2016, jímž byla žalobkyni za spáchání celkem 34 správních deliktů, a to:
- pod body 18a), 20b), 21a), 22a) a 23a) v 5 případech podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 6. 9. 2016 (dále jen „zákon o potravinách“), v důsledku uvedení na trh potravin nevhodné k lidské spotřebě,
 - pod body 3a), 5a), 8a), 13a), 14a, 16a), 17a) a 19a) v 8 případech podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách v důsledku uvedení na trh druhu potravin s informací pro spotřebitele, která byla zavádějící,
- Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

- pod body 10a) a 16c) ve 2 případech podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách v důsledku uvedení na trh druhu potravin s informací pro spotřebitele o jejím výrobci, která nebyla jasná, přesná a snadno srozumitelná,
- pod body 10b) a 11b) ve 2 případech podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách v důsledku nevyřazení z dalšího oběhu potravin nedostatečně označené,
- pod bodem 3b) v 1 případě podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách v důsledku nesplnění požadavků stanovených v příloze VII části A bodu 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení o poskytování informací o potravinách“),
- pod body 4a), 8a) a 9a) ve 3 případech podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách v důsledku neoznačení množství složky uvedené v názvu potravin v rozporu s čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách,
- pod body 6a), 11a), 12a), 16b), 20c) a 23b) v 6 případech podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách v důsledku nesplnění požadavků stanovených v příloze II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin,
- pod bodem 1a) v 1 případě podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 261/2004 Sb. o potravinách v důsledku označení potravin v rozporu s § 8 odst. 4 zákona o potravinách,
- pod body 3a), 15a) a 20a) ve 3 případech podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách v důsledku porušení zákazu uvádět na trh potravin s prošlým datem použitelnosti,
- pod body 15b) a 16a) ve 2 případech podle § 17 odst. 2 písm. j) zákona o potravinách v důsledku odděleného neumístění a zřetelného neoznačení potravin po datu minimální trvanlivosti a
- pod bodem 2a) v 1 případě podle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, ve znění účinném do 31. 3. 2017, v důsledku porušení povinnosti stanovené předpisem Evropské unie upravujícím oblast vinohradnictví, vinařství a obchodu s produkty,

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 1 500 000 Kč, povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 765 Kč a náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Dále se žalobkyně žalobou domáhala i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a náhrady nákladů řízení před správním soudem.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za nezákonné v důsledku jeho věcné a právní nesprávnosti, jelikož jím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky. Dále namítala, že dle ní je napadené rozhodnutí v rozporu se zásadou předvídatelnosti, spravedlnosti, se skutečným stavem věci, postrádá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné. Podle žalobkyně tak mělo být v odvolacím řízení proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyhověno všem jejím námitkám. Kromě toho žalobkyně rozporovala i výši uložené pokuty, jež byla dle jejího názoru stanovena v nepřiměřené výši.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

3. Dále žalobkyně konstatovala, že správní orgán I. stupně považoval za nejzávažnější ze správních deliktů její jednání spočívající v uvádění na trh potravin nevhodných k lidské spotřebě. Žalobkyně však byla toho názoru, že hodnocení této závažnosti neprovedl správní orgán I. stupně správným postupem, když zejména nedostatečně posoudil zákonná hlediska souběhu jednotlivých správních deliktů. Ačkoliv tak měl dle ní učinit podle § 17i zákona o potravinách u každého výrobku zvlášť a následně ve vzájemných souvislostech, postupoval takto pouze u nejzávažnějšího správního deliktu a poté selektivně u jednoho z ostatních (poskytnutí zavádějící informace o zemi původu). Dle žalobkyně nelze souhlasit ani se závěrem žalovaného, dle něhož nebylo nutné hodnotit kritéria závažnosti u všech sbíhajících se správních deliktů, neboť neexistuje typový katalog skutečností, k nimž se musí při rozhodování o pokutě a její výši přihlídnout. Žalovaný v tomto smyslu sice v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí citoval rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 121/2015-67, podle něhož je nutné při hodnocení závažnosti protiprávního jednání nezbytně zohlednit všechna relevantní hlediska, sám se ale těmito závěry neřídil a na postupu správního orgánu I. stupně neshledal nic závadného.
4. V další námitce žalobkyně poukázala na to, že obdobně dle ní správní orgán I. stupně porušil ve dvou případech (uvádění na trh potravin nevhodných k lidské spotřebě a poskytnutí zavádějících informací o zemi původu) při hodnocení závažnosti protiprávního jednání zásadu *ne bis in idem*, když konkrétní skutečnost, jež je znakem skutkové podstaty (zde nepřijatelnost pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace plísňemi a samotné uvedení zavádějící informace o zemi původu), vyhodnotil znovu jako okolnost přitěžující. V této souvislosti žalobkyně nesouhlasila s podřazením skutkové podstaty uvedených správních deliktů dle § 17 odst. 1 písm. p) a q) zákona o potravinách v návaznosti na čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách pod takovou skupinu správních deliktů, jež by ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 114/2011 umožňovala aplikaci zásady dvojího přičítání.
5. V další námitce žalobkyně rozporovala správnost právní kvalifikace správního deliktu týkajícího se prodeje nebalené potravin „Zavináče v sladkokyselém nálevu se sladidlem“ ve vztahu k požadavkům stanoveným v § 8 odst. 4 zákona o potravinách ve spojení s čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách. Dle ní dochází k prodeji uvedené potravin po jednotlivých kusech na přání spotřebitele, při němž je obsah nálevu eliminován, a proto nelze spotřebiteli poskytovat informaci o množství jednotlivých složek potravin dle specifikace výrobce včetně množství nálevu v běžném velkoobchodním balení, aniž by tato informace nebyla zavádějící. Množství složek bude totiž vždy při každém nákupu odlišné, přičemž žalobkyně nedisponuje žádnými technickými prostředky, které by poskytnutí této informace umožnily, kromě toho se nejedná ani o údaj, jenž by pro spotřebitele byl jakkoliv směrodatný. Na rozdíl od potravin prodávaných ve spotřebitelských obalech, kde má informace o podílu nálevu a jeho složek smysl, má totiž pultový prodej nebalených potravin odlišné atributy a nálev, jenž ani prakticky není předmětem prodeje, tak pro spotřebitele představuje prakticky nevýznamný údaj. S ohledem na uvedené byla žalobkyně přesvědčena, že zákonné požadavky národní legislativy lze považovat za splněné uvedením seznamu složek ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. b) nařízení o poskytování informací o potravinách.

Vyjádření žalované k žalobě

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

6. Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K námitce žalobkyně týkající se postupu odvolacího orgánu uvedla, že dle jejího názoru splňuje žalobou napadené rozhodnutí veškeré zákonné náležitosti. Rovněž rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je dle ní nutné považovat za srozumitelná a plně přezkoumatelná, když žalobkyně ostatně ani v žalobě nijak nespecifikovala, v čem by tato nepřezkoumatelnost měla spočívat. Dále žalovaná v této souvislosti nesouhlasila ani s názorem, že rozhodnutí jsou věcně nesprávná, neboť konkrétní skutkové závěry vyplynuly z podkladů řízení a měly tak dostatečnou oporu ve správním spisu – dle žalované ostatně žádná z námitek ani relevantně stav věci, jenž byl v řízení spolehlivě zjištěn, nezpochybovala. Konečně i aplikace právních předpisů na skutková zjištění byla dle žalované učiněna zcela v souladu se zákonem a rozhodnutí obsahují odkazy na právní předpisy, jež žalobkyně svým jednáním porušila. V případě dalších námitek týkajících se tvrzeného nerespektování principů spravedlnosti a předvídatelnosti žalovaná poukázala na to, že jsou koncipovány toliko obecným způsobem bez uvedení, v čem konkrétně by měly tyto nedostatky spočívat.
7. K žalobnímu bodu vztahujícímu se k uložení pokutě žalovaná konstatovala, že se jí jeví jako přiměřená. V odvolacím řízení přezkoumala úvahu správního orgánu I. stupně o závažnosti správních deliktů jako celku a dospěla k závěru, že obsahuje veškerá povinná hodnotící kritéria podle § 17i zákona o potravinách. Uložená pokuta je individualizovaná, odpovídá závažnosti konkrétního jednání a nijak nevybočuje ze správní praxe.
8. K námitce týkající se nesprávného hodnocení kritérií závažnosti u nejzávažnějšího ze sbíhajících se správních deliktů a poté selektivně u jednoho dalšího žalovaná odkázala na žalobou napadené rozhodnutí, kde se k ní již vyjádřila. Dle jejího názoru ostatně ani ze zákona o potravinách nijak nevyplývá, že by při ukládání úhrnného trestu měl správní orgán hodnotit veškerá kritéria dle § 17i ve vztahu ke každému správnímu deliktu zvlášť. V tomto smyslu žalovaná poukázala na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 50/2010-57, který dle ní dospěl ke stejnému závěru. Obdobně žalovaná odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí i v případě námítky týkající se porušení zásady *ne bis in idem* či právní kvalifikace skutku ohledně prodeje nebalené potravin *„Zavináče v sladkokyselém nálevu se sladidlem“* ve vztahu k požadavkům stanoveným v čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách. Žalovaná tak měla za to, že se s těmito námitkami již řádně vypořádala a na svých závěrech setrvala i nadále.

Posouzení věci soudem

9. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalobkyně s takovýmto projednáním vyslovila svůj souhlas a žalovaná nesdělila do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byla ve výzvě výslovně poučena, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání uděluje.
10. Napadené rozhodnutí 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 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

11. Soud se nejprve zabýval obecně formulovanými námitkami žalobkyně, v nichž tvrdila, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za nezákonné v důsledku jeho věcné a právní nesprávnosti, jelikož jím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky. Dále soud hodnotil námitku, dle níž mělo být napadené rozhodnutí vydáno v rozporu se zásadou předvídatelnosti, spravedlnosti, se skutečným stavem věci, postrádat náležitosti stanovené zákonem a být nepřezkoumatelné.
12. K uvedenému soud konstatuje, že žalobkyně v podané žalobě netvrdila (s výjimkami uvedenými níže) žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možné jí tvrzené nedostatky zejména ve vztahu k věcné a právní nesprávnosti a na ně navázané nepřezkoumatelnosti dovodit. Obdobně to platí i o námitce týkající se předvídatelnosti, spravedlnosti, rozporu napadeného rozhodnutí se skutečným stavem věci či neexistence náležitostí stanovených zákonem. 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.
13. 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. Stejně tak dostatečně neosvětlila, čím měla být napadeným rozhodnutím či postupem správních orgánů zkrácena na svých právech. Omezila-li proto svá skutková 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 na jeho místě konkrétní vady napadeného správního aktu (srov. v tomto smyslu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008, dostupný – stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí – na www.nssoud.cz). Řízení před správním soudem totiž není pokračováním správního řízení, jedná se o řízení zcela oddělené.
14. Po seznámení se s obsahem správního spisu a napadeného rozhodnutí 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 zákonnou úpravu a judikaturu soudů. Skutkový stav byl v řízení zjištěn řádně (do něj ostatně ani žádné žalobní námitky nesměřují) a vyslovené závěry správních orgánů mají oporu ve správním spise. S ohledem na uvedené proto soud vyhodnotil výše uvedené žalobní námitky za nedůvodné.
15. V další námitce soud posuzoval způsob hodnocení závažnosti souběhu jednotlivých skutků ve vztahu k zásadám ukládání pokut za správní delikty.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

16. 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.
17. 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.
18. Soud na úvod 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 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).“*
19. 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 nejpřísněji trestný delikt a její konkrétní výše je ovlivněna zohledněním přitěžující okolnosti v podobě vícečetného souběhu správních deliktů. S přihlédnutím k uvedenému proto nelze souhlasit s názorem žalobkyně, podle něhož by měl správní orgán I. stupně v daném případě posoudit zákonná hlediska souběhu jednotlivých správních deliktů u každého výrobku zvlášť a následně ve vzájemných souvislostech. K obdobnému názoru přitom dospěl i Nejvyšší správní soud, jenž v této souvislosti v rozsudku ze dne 17. 8. 2017, č. j. 10 As 54/2017-58, uvedl, že *„[s]těžovatelka rozhodně nemá pravdu, že by snad správní orgán musel posuzovat závažnost každého jednoho ze sedmi správních deliktů zvlášť. Stěžovatelčin postoj by vedl jen ke zdoluhavému odůvodnění, které by konec konců nebylo ani přehledné ani srozumitelné. Klíčové je, že správní orgán nepřihlédl jen k nejzávažnějšímu deliktu, ale hodnotil všechny delikty v jejich kontextu a celku.“*
20. V právě projednávané věci správní orgán I. stupně na str. 23 a násl. přesvědčivě a srozumitelně uvedl, že v neprospěch žalobkyně hodnotil jako více závažné zejména zjištění učiněné při kontrole dne 17. 8. 2016 v provozovně žalobkyně nacházející se na adrese Kadaňská 3034, 438 01 Žatec, a to uvádění na trh potravin – bochníku chleba – obsahujícího pouhým okem viditelnou plíseň. Stejným způsobem hodnotil i obdobná zjištění učiněná dne 17. 8. 2016 v téže provozovně či ve dnech 11. 8. 2016 a 24. 8. 2016

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

v provozovně žalobkyně nacházející se na adrese Mimoňská 3090, 470 01 Česká Lípa. V této souvislosti pak dále osvětlil, v čem nebezpečnost plísni a jimi tvořených plísňových jedů podle něj spočívá. V obdobné míře pak správní orgán I. stupně posoudil i zjištění učiněné při kontrole dne 2. 6. 2016 v provozovně žalobkyně nacházející se na adrese Václava Majera 2898, 440 01 Louny, a to uvádění jednoho druhu potravin se zavádějící informací, kdy na originální etiketě výrobku byla uvedena země původu Německo, v blízkosti však byla umístěna plastová informační cedulka, na níž byla uvedena jako země původu Česká republika. V tomto smyslu správní orgán I. stupně ozřejmil, proč má právě uvedení tuzemska jako země původu závažnější dopady do práv spotřebitelů než uvedení odlišné země.

21. V následných odstavcích správní orgán I. stupně popsal další jím hodnocený skutek spočívající v uvádění na trh potravin nevhodné k lidské spotřebě – loveckého salámu –, u něhož považoval míru závažnosti za nižší, a naopak uvedl, že k tíži žalobkyně přičetl zjištění hned 34 porušení právních předpisů, kterými byly ohroženy či porušeny zákonem chráněné zájmy. Zdůraznil přitom, že 19 z těchto správních deliktů, tj. více než polovinu z celkového množství, tvoří skutky se sazbou pokuty až 50 000 000 Kč. Konečně správní orgán I. stupně popsal i způsob vyhodnocení jednotlivých skutků, jež žalobkyně spáchala v souběhu, a procesní postup při užití absorpční zásady, kterými se při vyměření pokuty řídil. Soud proto uzavírá, že veškeré úvahy správního orgánu nebyly omezeny jen jedním (nejzávažnějším) deliktem, ale důsledně zvažovaly i další, kterých se žalobkyně dopustila.
22. Vzhledem k výše uvedeným závěrům má soud za to, že správní orgán I. stupně a následně i žalovaný postupovali při aplikaci zásad správního trestání v souladu se zákonem o potravinách při analogickém užití zákona o přestupcích, a proto lze námitku žalobkyně v tomto smyslu považovat za nedůvodnou.
23. Obdobné přitom platí i pro další žalobní bod, v němž žalobkyně namítala ve dvou případech, a to konkrétně u skutků spočívajících v uvádění na trh potravin nevhodných k lidské spotřebě a poskytnutí zavádějících informací o zemi původu, porušení zásady *ne bis in idem*.
24. Podle § 17 odst. 1 zákona o potravinách platí, že provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny [písm. p)] nebo v rozporu s čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení o bezpečnosti potravin“), nebo čl. 7 nařízení o poskytování informací o potravinách uvede spotřebitele v omyl [písm. q)].
25. Podle čl. 14 nařízení o bezpečnosti potravin platí, že potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná (odst. 1). Potravinu se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za škodlivou pro zdraví nebo nevhodnou k lidské spotřebě (odst. 2). Při rozhodování o tom, zda potravina není vhodná k lidské spotřebě, se bere v úvahu skutečnost, zda není potravina s ohledem na své zamýšlené použití nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu (odst. 5).
26. Podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách platí, že, informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména pokud jde o charakteristiku

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

potravin y a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání.

27. Soud na úvod svého právního posouzení konstatuje, že pokud žalobkyně namítala porušení zásady *ne bis in idem*, měla tím nejspíše na mysli zásadu zákazu dvojího přičítání. Princip *ne bis in idem*, tj. ne dvakrát o tomtéž, totiž znamená, že o téže věci nelze rozhodovat dvakrát, s čímž souvisí zejména procesní podmínky překážky litispendence a *rei iudicatae*. Vztaheno na projednávanou věc proto platí, že pokud bylo proti žalobkyni zahájeno správní řízení týkající se konkrétně vymezených skutků, v nichž bylo spatřováno její jednání v rozporu s právními předpisy, nelze již o týchž skutcích zahájit řízení druhé (překážka litispendence). Byla-li pak žalobkyně za tyto skutky následně uznána vinnou, nelze ji již za tytéž skutky shledat vinnou v budoucnu (překážka *rei iudicatae*). V obou těchto případech se tedy projevuje zásada *ne bis in idem*, což je však odlišný institut od zásady zákazu dvojího přičítání, proti kterému žalobkyně evidentně brojí. Z tohoto důvodu se soud i přes nepřesné vymezení předmětu uvedené námitky dále zabýval tím, zda správní orgány při hodnocení závažnosti skutků spočívajících v uvádění na trh potravin nevhodných k lidské spotřebě a poskytnutí zavádějících informací o zemi původu ve vztahu k uložené sankci zásadu dvojího přičítání neporušily.
28. Význam uvedené zásady zásadně spočívá v tom, že skutečnost spočívající 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 pak lze vycházet pouze z kvantitativních a kvalitativních aspektů, následků či závažností, jimiž se deliktní jednání projevovalo, nikoli však z protiprávnosti jednání jako takového (srov. v této souvislosti např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005-68). V rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011-105, k tomu nicméně Nejvyšší správní soud doplnil, že „zásadu 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.“
29. V případě skutkových podstat správních deliktů, jichž se v projednávané věci dopustila žalobkyně, je přitom situace obdobná. Správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách ve spojení s čl. 14 nařízení o bezpečnosti potravin spočívá v porušení povinnosti dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovené přímo použitelnými předpisy Evropských společenství, konkrétně zde povinnosti neuvádět na trh takové potraviny, jež nejsou kvůli škodlivosti pro zdraví nebo nevhodnosti k lidské spotřebě považovány za bezpečné. Z vlastní skutkové podstaty správního deliktu však nevyplývá žádná minimální, základní či typová intenzita tohoto porušení, neboť pouhé naplnění požadavků nevhodnosti dané potraviny k lidské spotřebě ještě nijak nezohledňuje, v jaké míře došlo k možné kontaminaci cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu. Při hodnocení závažnosti protiprávního jednání je tak např. nutné rozlišovat, zda bylo na potravině zjištěno pouhé lokální počínající ohnisko plísňe či naopak jí je pokryta již celá apod., čímž však nikterak nedochází k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Obdobné pak platí i pro správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách ve spojení s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách, neboť i zde jen z pouhého faktu, že pachatel uvede spotřebitele v omyl, nelze Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

ještě nijak posoudit, jak závažné toto porušení bylo. Míru takového protiprávního jednání je tak nutné zohlednit až následně při výměře správní sankce.

30. Soud má proto za to, že správní orgány v případech vymezených žalobkyní nejen neporušily zásadu dvojího přičítání, ale naopak zjištěné skutky vyhodnotily v souladu s právními předpisy. I tato žalobní námitka je tudíž nedůvodná.
31. V další námitce se soud zabýval námitkou směřující do správnosti posouzení právní kvalifikace správního deliktu ve vztahu k prodeji nebalené potravin *„Zavináče v sladkokyselém nálevu se sladidlem“*.
32. Argumentace žalobkyně obsažená v žalobní námitce blíže vymezené shora odkazovala na její přesvědčení, že při prodeji této nebalené potravin nelze spotřebiteli jakkoliv s odkazem na čl. 22 nařízení o poskytování informací o potravinách kvantifikovat jednotlivé její složky. A to zvláště pak za situace, kdy je obsah nálevu, v němž dochází k maceraci potravin, při prodeji prakticky eliminován. I další právní úvahy žalobkyně se pak týkaly názoru, že na rozdíl od balených potravin, kde má informace o podílu nálevu pro spotřebitele význam, je u nebalené potravin tohoto druhu daný údaj zcela irelevantním. Z pohledu soudu lze tedy uzavřít, že žalobkyně uvedenou námitkou poukazovala na nesprávnost takové argumentace správních orgánů, v důsledku níž byla postižena za neuvedení obsahu složky nálevu při prodeji potravin běžně pro spotřebitele známé jako „zavináče“.
33. Žalobkyně nicméně přehlédla, že správní delikt popsany správním orgánem I. stupně pod bodem 1. a) rozhodnutí se obsahu nálevu nikterak netýká, když jí bylo protiprávní jednání vytýkáno výhradně za neuvedení údaje o množství jiné složky shora vymezené potravin, a to konkrétně ryby. Správní orgán I. stupně v tomto smyslu přesně uvedl, že „[n]a regálové etiketě, v katalogu, ani na váhové etiketě nebyl uveden údaj o množství složky – **ryby**. Potravina nebyla označena v souladu s ustanovením článku 22 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011.“ V této souvislosti tudíž soud znovu s odkazem na shora uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008, uvádí, že žalobní námitky musí být v žalobě precizovány natolik dostatečným způsobem, aby se jimi bylo možné relevantně zabývat. Pokud však, jako v daném případě, směřuje žalobní bod k rozporu argumentace správního orgánu, kterou však tento ve svém meritorním rozhodnutí nijak neaplikoval, nemůže být úkolem soudu, aby dovozoval, čeho se vlastně účastník na straně žalující domáhal a proti čemu brojil. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42, obsah a kvalita žaloby vždy předurčuje i následný obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není úkolem soudů ve správním soudnictví, aby za účastníky dotvářely jejich právní názory – tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem. Je naopak odpovědností účastníka, aby v žalobě specifikoval skutkové a právní důvody, pro které rozhodnutí správních orgánů napadá.
34. S ohledem na uvedené se soud meritorně uvedenou námitkou nezabýval, neboť jak bylo již konstatováno, správní delikt, který byl žalobkyni prvoinstančním rozhodnutím uložen, se týkal neuvedení údaje o množství složky – ryby – v potravině *„Zavináče v sladkokyselém nálevu se sladidlem“*, nikoliv množství nálevu, jak dovozovala žalobkyně. Její právní argumentace tedy nijak s napadeným rozhodnutím nesouvisela a soud ji musel vyhodnotit jako zcela nerelevantní.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

35. Naopak se soud závěrem k další námitce žalobkyně věnoval posouzení přiměřenosti uložené sankce ve výši 1 500 000 Kč za spáchání celkem 34 správních deliktů.
36. Podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách platí, že za správní delikt se uloží pokuta do 50 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c), k), p) nebo q) nebo odstavce 2 písm. d) nebo o).
37. Jak vyplynulo z obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nejzávadnějším protiprávním jednáním ve věci byly vyhodnoceny skutky spočívající v uvádění na trh potravin nevhodných k lidské spotřebě v rozporu s § 17 odst. 1 písm. p) ve spojení s čl. 14 nařízení o bezpečnosti potravin a uvedení spotřebitele v omyl v důsledku poskytování nesprávných informací o potravinách v rozporu s § 17 odst. 1 písm. q) ve spojení s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách. Ačkoliv žalobkyně napadala nepřiměřenost takto uložené sankce, tento svůj nesouhlas ničím nezdůvodnila 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. Vzhledem k tomu, že zákon o potravinách umožňoval dle § 17 odst. 11 písm. d) uložit za předmětná protiprávní jednání pokutu až do výše 50 000 000 Kč, není soudu s ohledem na níže uvedené zřejmé, z jakých důvodů by sankce ve výši 1 500 000 Kč, tedy uložená blíže spodní hranici zákonné sazby, neměla odpovídat charakteru porušených povinností.
38. Při přezkumu rozhodnutí o přiměřenosti pokuty soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které *„ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo – v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání – zda správní orgán volné uvážení nezneužil“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99). Soud tedy v řízení o přezkum rozhodnutí, kterým byla uložena pokuta za správní delikt, *přezkouvává pouze, zda (správní rozhodnutí) nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem, a zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění* (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04), *zda správní orgán její výši [pozn. – pokuty] náležitě a srozumitelně odůvodnil a zda při jejím ukládání nedošlo k překročení obecných mezí daných základními principy platného právního řádu, resp. zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 5 A 149/2002-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46 aj.).
39. Jak je zřejmé jak z obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i následně z rozhodnutí žalovaného, správní orgány při vyměření sankce při souběhu několika desítek správních deliktů užily již shora uváděnou zásadu absorpční ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Zabývaly se přitom zákonem vymezenými kritérii rozhodnými pro určení výše pokuty a s ohledem na zjištěný skutkový stav věci uvedly, které aspekty přičítají ve prospěch žalobkyně a které k její tíži, přičemž při posuzování škodlivosti jednání nikterak nevybočily z mezí logického uvažování či zákonem stanovených mezí

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

volného správního uvážení, ale naopak vzaly v úvahu možná hlediska ochrany zájmů spotřebitele v oblasti potravinového práva. Zejména správní orgán I. stupně v tomto smyslu dostatečně, legitimně a správně zdůvodnil způsob stanovení výše uložené pokuty, kdy, jak již bylo uvedeno výše, vedle typové závažnosti vybraných skutků zohlednil též jejich celkový počet či počet těch, za něž bylo možné uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Vzhledem k tomu a s přihlédnutím ke všem okolnostem, za nichž byly jednotlivé skutky spáchány, lze tudíž uzavřít, že výše sankce odpovídá mezím správního uvážení, a to i s ohledem na to, že představuje toliko 3 % z maximální možné částky.

40. Uložená pokuta proto nebyla z hlediska soudního posouzení shledána nepřiměřenou, naopak se soud ve vztahu k ní zcela ztotožnil se závěry správních orgánů. Daná námitka je proto taktéž nedůvodná.
41. S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud uzavírá, že žádné ze žalobních tvrzení o pochybení žalované či správního orgánu I. stupně neshledal důvodným, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku v plném rozsahu zamítl.
42. 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.

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 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.

Ústí nad Labem 14. července 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)