



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **Servant, a.s.**, IČO: 00570664
sídlem Masarykovo nábřeží 2018/10, Praha 2

zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Sedláčkem
sídlem Dlouhá 16, Praha 1

proti

žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2016, č. j. SZPI/AK159-48/2016

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah žaloby

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“), ústředního inspektorátu ze dne 25.10.2016, č. j. SZPI/AK159-48/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze ze dne 3. 8. 2016, č. j. SZPI/AK 159-43/2016 (dále též jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Tímto rozhodnutím SZPI uložila žalobkyni pokutu ve výši 200 000 Kč podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., o

potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále též jen „zákon č. 110/1997 Sb.“) a povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“).

2. Podle rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobkyně porušila povinnosti stanovené v § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., když při kontrole provedené v souladu se zákonem č. 146/2002 Sb., zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a nařízením (ES) č. 882/2004, o úředních kontrolách, v provozovně žalobkyně na adrese Svěmyslice 38, 250 91, bylo dne 25.6.2015 zjištěno, že se ve skladu nacházely blíže specifikované potraviny (celkem 9 položek), které nebyly označeny v češtině. Obaly uvedených potravin byly označeny pouze v jazyce anglickém. Žalobkyně předložila k uvedeným potravinám „etikety“, které nebyly neoddělitelnou součástí výrobků. Uvedené „etikety“ jsou pouze volně vkládány při kompletování do obálky k výrobku označenému neoddělitelnou etiketou v anglickém jazyce.
3. Správní orgán I. stupně uvedl, že dle čl. 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, v platném znění, v případě balených potravin musí být povinné informace o dané potravine uvedeny přímo na obalu nebo na etiketě k němu připojené. Předložené „etikety“ tedy nebylo možno považovat ve smyslu uvedeného nařízení za etikety přímo připojené k obalu. Současně dle čl. 15 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, v platném znění, se povinné informace o potravine uvádějí v jazyce snadno srozumitelném. V souladu s § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 110/1997 Sb., je-li potravina uváděná na trh na území České republiky, uvádějí se povinné informace o potravinách stanovené v právních předpisech v českém jazyce. Žalobkyně tedy uváděním na trh výše uvedených výrobků porušila § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., když nevyřadila z dalšího oběhu potraviny nedostatečně označené v českém jazyce a tím se dopustila správního deliktu (dnes přestupku) podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb.
4. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítla, že nesouhlasí s právním posouzením věci, pokud byla považována za provozovatele potravinářského podniku zajišťujícího distribuci produktů společnosti PRO SPEDITION LIMITED. Má za to, že ji nelze považovat za provozovatele potravinářského podniku ve smyslu definice obsažené v čl. 3 odst. 3 nařízení č. 178/2002 a v důsledku toho ani za osobu odpovědnou za spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997. K tomu uvedla následující důvody:
5. Inspektorát SZPI v Praze označil žalobkyni za distributora produktů společnosti PRO SPEDITION LIMITED. K jazykovému výkladu cizího slova distribuce lze užít slovník cizích slov, podle kterého se distribucí rozumí „*systém rozšiřování nebo rozdělování zboží prostřednictvím velkoobchodu a maloobchodu*“. Ve vztahu k produktům společnosti PRO SPEDITION LIMITED však žalobkyně vykonává pouze činnost zasílatelskou a k naplnění účelu zasílatelství též související činnost schovací (skladovací). Žalobkyně se neúčastní velkoobchodu ani maloobchodu s produkty společnosti PRO SPEDITION LIMITED, neboť vlastníkem produktů je až do okamžiku jejich dodání spotřebiteli společnost PRO SPEDITION LIMITED. Žalobkyni tak nelze považovat za distributora produktů ani za provozovatele potravinářského závodu.
6. S ohledem na značnou vágnost a obecnost definice dle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 178/2002 lze pojem provozovatele potravinářského podniku i přes svoje legální vymezení považovat za

neurčitý právní pojem. Důvodem neurčitosti tohoto pojmu a vysoké míry jeho zobecnění je jeho využití v širokém spektru právních předpisů potravinového práva jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovni vnitrostátní. Správní orgány aplikovaly tento pojem formalisticky, pokud žalobkyni považovaly za provozovatele potravinářského podniku. Žalobkyně totiž nejen že není povinna uvést označení produktů do souladu s právními předpisy, ale především ani nedisponuje žádnými právními prostředky k tomu, aby tak fakticky mohla učinit, jelikož není vlastníkem produktů a není ani z jiného právního titulu oprávněna jakkoli upravovat či pozměňovat označení a popis produktů na obalech nebo v příbalových informacích.

7. V této souvislosti žalobkyně upozornila na úvodní ustanovení nařízení č.178/2002, ve kterém je v bodu 27 stanoveno, že cílem tohoto nařízení je *dosáhnout toho, aby na trh byly uváděny pouze bezpečné potraviny a krmiva, a tím zajistit řádné fungování vnitřního trhu s těmito výrobky*. Primární zájem tedy spočívá v regulaci a kontrole uvádění potravin na trh. Postih skladovatele, který nemá možnost do produktů, jejich označení apod. žádným způsobem zasáhnout, tak neplní samotný účel nařízení č. 178/2002. Proto na žalobkyni v tomto světle nelze hledět jako na provozovatele potravinářského podniku ve smyslu tohoto nařízení a zákona o potravinách.
8. Žalobkyně nevykonává žádnou činnost, na základě které by mohla být považována za distributora produktů společnosti PRO SPEDITION LIMITED nebo za provozovatele potravinářského podniku v souvislosti s těmito produkty. Nestává se vlastníkem produktů, produkty nenabízí k prodeji, jejich prodej nezprostředkovává ani neinzeruje, neinkasuje kupní cenu za produkty a nevyřizuje případné reklamace produktů. Se zbožím nenakládá za účelem jeho distribuce, ale pouze jako skladovatel a zasílatel, přičemž při těchto činnostech se řídí výhradně pokyny ukladatele. Fakticky tedy se zbožím nakládá pouze ukladatel.
9. Pojem provozovatele potravinového podniku je nutno vykládat s přihlédnutím ke smyslu a účelu konkrétního ustanovení právního předpisu, které tento pojem jako legislativní zkratku používá. V některých případech není možné dovodit, že osoba podílející se na některé fázi výroby, zpracování a distribuce potravin bude provozovatelem potravinového podniku. Vždy je třeba zhodnotit přiměřenost povinností subjektu podílejícího se na té které fázi výroby, zpracování a distribuce potravin právě s ohledem na konkrétní fázi procesu nakládání s potravinami a jejich právní i faktickou možnost splnění právních povinností ovlivnit. Skladovatel (schovatel) a zasílatel nemají možnost ovlivnit označení potravin a jejich obalů, které jsou ve vlastnictví objednatele jejich služeb.
10. Žalobkyně má za to, že sankce jí byla uložena v rozporu s účelem správního řízení i správního trestání vůbec. Má-li být primárním účelem dosažení nápravy v označování produktů a jeho souladu s právními předpisy potravinového práva, je nutno vést správní řízení proti subjektu oprávněnému a zároveň povinnému tuto nápravu provést; tím není žalobkyně, nýbrž vlastník a prodejce produktů, jímž je společnost PRO SPEDITION LIMITED.
11. Účelem správního trestání není pouze represe vůči odpovědnému subjektu. Již hrozba správního trestání má působit vůči povinným subjektům výchovně a nutit je k plnění povinností, za jejichž porušení hrozí správní sankce. Správní trestání v důsledku porušení

právním předpisem stanovené povinnosti má dále za cíl donutit povinnou osobu alespoň k dodatečnému splnění této povinnosti. Výše uvedených cílů a účelů správního trestání by uložením správní sankce žalobkyni nemohlo být dosaženo, jelikož požadovanou nápravu v označování produktů žalobkyně učinit nemůže - prováděla by ji neoprávněně, zasahovala by do práv společnosti PRO SPEDITION LIMITED k jejím produktům a vystavovala by se nebezpečí odpovědnosti za takové protiprávní jednání.

12. Pomocí argumentu ad absurdum lze podle žalobkyně poukázat na nesmyslnost uložení sankcí žalobkyni za výše uvedené správní delikty. Pokud by měly být čl. 3 odst. 2, 3 a 16 nařízení č. 178/2002 vykládány doslovně a formalisticky, bylo by možné za fázi distribuce považovat i jakoukoli přepravu potravin nebo jejich dodání konečnému spotřebiteli. V souladu s tím by v případě distribuce produktů společnosti PRO SPEDITION LIMITED bylo možné za provozovatele potravinářského podniku považovat také dopravce zajišťujícího přepravu produktů ke spotřebiteli, kterým je společnost Česká pošta, s.p., jejichž přepravních služeb žalobkyně v rámci své zásilatelské činnosti využívá.
13. PRO SPEDITION LIMITED je živou, kontaktní společností. Správní orgán, přestože mu je známo, že vlastníkem a distributorem daného zboží je společnost PRO SPEDITION LIMITED, která se současně k uvádění daného výrobku na trh hlásí (viz oznámení o uvedení doplňku na trh), opakovaně zahajuje správní řízení a ukládá žalobkyni sankce, které s ohledem na její postavení nemohou vést k naplnění účelu správního řízení, namísto toho, aby vedla toto řízení se společností PRO SPEDITION LIMITED. Žalobkyně považuje tento postup správního orgánu za šikanózní.
14. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítla, že v kontrolních zjištěních a v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela absentují jakékoliv závěry či skutková zjištění o tom, že dotčené zboží bylo uváděno na relevantní trh v ČR. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá prosté zjištění, že se dotčené zboží nacházelo ve skladu žalobkyně. Z tohoto zjištění však nelze učinit žádný závěr o skutečnostech rozhodných pro posouzení, zda byl či nebyl spáchán správní delikt. Z tohoto důvodu závěr o spáchání správního deliktu, jakož i uložená sankce nemá žádný podklad ve skutkových zjištěních a odůvodnění rozhodnutí je zcela nedostatečné.
15. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně bez ohledu na výše uvedenou argumentaci vyjádřila nesouhlas s výší uložené pokuty. Domnívá se, že správní orgány měly v tomto případě upustit od uložení pokuty ve smyslu ustanovení § 17i odst. 6 zákona o potravinách. Žalobkyně, ačkoli nebyla oprávněna s označením produktů nijak manipulovat či zasahovat do obsahu v příbalových informacích, bezprostředně poté, co SZPI v Praze provedla šetření a zjistila možnost porušení zákonů o potravinách, informovala společnost PRO SPEDITION LIMITED, která závadný stav napравиła. Byly tak naplněny předpoklady k aplikaci § 17i odst. 6 zákona o potravinách, protože došlo k nápravě protiprávního stavu a nejednalo se o zdravotně závadnou potravinu nebo o porušování práv duševního vlastnictví.
16. Žalobkyně nesouhlasí s argumentací žalované, že stanovená sankce má plnit preventivní funkci, a zamezit tak opakování protiprávního jednání. Jak již bylo uvedeno, žalobkyně nedisponuje žádným oprávněním zasahovat do obsahu uvedeného v příbalových

informacích u produktů a za tento obsah neodpovídá. Pokuta udělená žalobkyni proto nemůže působit preventivně.

17. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že ve věci nejsou dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, žalobkyně navrhl, aby soud upustil od uloženého trestu (uložené pokuty) nebo aby uloženou pokutu snížil v mezích zákonem dovolených.

II. Vyjádření žalované

18. Žalovaná navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobkyně uplatnila shodné námitky jako v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. K námitkám uvedeným v rámci prvního žalobního bodu žalovaná uvedla, že pro závěr o uvádění potravin na trh je určující skutečnost, že podnikatel s potravinami vědomě nakládá, tj. potraviny při své podnikatelské činnosti fakticky „drží“ (např. potraviny skladuje a vlastní je, nebo potraviny skladuje pro jiného a nevlastní je), nebo je drží pouze právně a vědomě s nimi nakládá tak, že jsou distribuovány v tržní síti (např. podnikatel, který si zadává výrobu i dodání potravin do tržní sítě u jiného podnikatele). Žalovaná dne 13. 9. 2016 provedla důkaz smlouvou o skladování a logistických službách uzavřenou dne 25. 11. 2011 mezi žalobkyní a společností PRO SPEDITION LIMITED. V § 8 na str. 5 této smlouvy jsou uvedeny mimo jiné závazky, že žalobkyně bude pro jmenovanou společnost skladovat a distribuovat potravinové doplňky spotřebitelům, balit produkty do ochranných obalů a vybavovat zásilky štítky. Žalovaná má tak za prokázané, že žalobkyně vědomě skladovala a dále distribuovala potraviny, neboť zboží nejen přepravovala, ale také dále balila a doplňovala příbalovým letáčky/štítky s informacemi o daném produktu a bylo jí zřejmé, že se jedná o potravinové doplňky.
19. Dle žalované je skladování potravin za účelem dodání spotřebiteli (byť by je i následně dodával jiný subjekt) podřaditelné pod pojem „držení potravin za účelem prodeje“ a přeprava potravin je zahrnuta pod pojem „distribuce“. Podobně zajištění dodávání či zasílání potravin spotřebiteli (včetně potravin patřících jinému subjektu) je možno hodnotit jako „distribuci“ potravin. Ve všech uvedených případech se tudíž jedná o uvádění potravin na trh ve smyslu čl. 3 bod 8 nařízení č. 178/2002. Pokud v rámci podniku dochází k výše uvedeným činnostem, jedná se o potravinářský podnik ve smyslu čl. 3 bodu 2 nařízení č. 178/2002, protože jsou v něm vykonávány činnosti související s fází distribuce potravin. Podnikatel, který vykonává pro jiného skladování potravin, jejich přepravu anebo jejich zasílání spotřebiteli, je subjektem ve smyslu čl. 3 bod 3 nařízení č. 178/2002 a odpovídá za plnění požadavků potravinového práva ve svém potravinářském podniku.
20. Žalovaná považuje pojem „provozovatel potravinářského podniku“ vzhledem k definici „potravinářského podniku“ obsažené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 178/2002 za právní pojem naprosto určitý. Shledává, že se žalobkyně smluvně zavázala k činnostem (skladování a distribuce), ke kterým dochází v potravinářském podniku, a je tak provozovatelem potravinářského podniku. Dle žalované si žalobkyně byla plně vědoma toho, že skladuje a distribuuje potravinové doplňky, na které se vztahují předpisy potravinového práva (viz čl. 3 odst. 1 nařízení č. 178/2002). K námitce, že případný postih skladovatele, který nemá možnost do označování potravin zasáhnout, neplní samotný účel nařízení č. 178/2002 (viz bod 27 preambule), žalovaná uvedla, že žádný rozpor mezi případným postihem

skladovatele a důvody přijetí úpravy nařízení č. 178/2002 uvedenými v bodě 27 preambule neshledává.

21. Skutečnost, že žalobkyně není výrobcem či vlastníkem předmětných potravin a nepodílí se na všech formách jejich uvádění na trh, ji nezavazuje odpovědnosti za dodržování potravinového práva ve fázi, kdy se na uvádění na trh podílí. K tomu žalovaná podotkla, že namítaná skutečnost byla zohledněna v rámci hodnocení závažnosti správních deliktů, a tím i výše uložené pokuty. Pokud žalobkyně nemohla předmětné nedostatky odstranit vlastní činností, neměla předmětné potraviny uvádět na trh. Měla-li za to, že se jakýmkoliv smluvním ujednáním nemohla platně zavázat k protiprávnímu jednání, měla splnit povinnost dle § 11 odst. 2 písm. a) bodu 3 zákona o potravinách a nedostatečně označené potraviny neprodleně vyřadit z dalšího oběhu.
22. K namítanému uložení sankce v rozporu s účelem správního řízení a správního trestání žalovaná podotkla, že správní řízení je podle § 9 správního řádu postupem správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí o právech a povinnostech účastníka řízení. V rámci správního řízení trestního je jeho účelem zjistit, zda došlo k porušení povinností, o jaký správní delikt se jedná a případně za správní delikt uložit takovou sankci, aby plnila jak preventivní, tak represivní funkci. Správní řízení v dané věci bylo vedeno v souladu se zákonem vůči osobě odpovědné za porušení konkrétně stanovených povinností potravinového práva.
23. Žalovaná má za to, že žalobkyně s předmětnými produkty nenakládala jako pouhý dopravce. Na základě smluvního vztahu s výrobcem a vědomím, že se jedná o potravinové doplňky, s nimi manipulovala. V rámci své podnikatelské činnosti potravinové doplňky za účelem jejich dalšího prodeje skladovala, držela, balila, dále doplňovala příbalovým letákem a rozšiřovala směrem ke konečnému zákazníkovi. Provozovatelem potravinářského podniku není dle názoru žalované subjekt, který uvádí potraviny na trh nevědomě, přičemž je pouze provozovatelem zásilkových služeb, který přijímá zásilku od odesílatele a doručuje ji adresátovi, aniž by v podstatě věděl, co v zásilce přepravuje. Za dodržení podmínek nakládání s potravinami je při tomto způsobu přepravy odpovědný odesílatel, který přepravní službu zvolil.
24. Žalovaná i nadále nahlíží na žalobkyni v předmětné věci jako na provozovatele potravinářského podniku. V této pozici se žalobkyně dopustila protiprávního jednání, proto právě s ní bylo správní řízení zahájeno a právě ona je za dané protiprávní jednání postihována. Žalovaná neshledává ve svém postupu vůči žalobkyni jakýkoliv projev šikany (tato námitka byla učiněna pouze obecně, žalobkyně konkrétně nespecifikovala, v čem šikanu spatřuje). Kontroly jsou činěny v souladu s právem a jsou nezbytné již s ohledem na to, že těmito kontrolami bylo zjištěno porušení potravinového práva.
25. Ke druhému žalobnímu bodu žalovaná uvedla, že žalobkyně uváděla zboží na trh formou skladování a následné distribuce. Dle protokolu č. P050-10285/15 ze dne 25. 6. 2015 žalobkyně sama předložila při kontrole „etikety“ v českém jazyce, které měla při balení přikládat k předmětným potravinám a tyto dále distribuovat. Z kontrolního zjištění je tedy jednoznačné, že tyto potraviny žalobkyně uváděla na trh v ČR. Toto skutkové zjištění je výslovně uvedeno v protokolech o kontrole, v odůvodnění rozhodnutí je pak blíže

rozvedeno, co je žalobkyni vytýkáno a jaká porušení právních předpisů ve vytýkaném jednání žalovaná spatřuje.

26. K námitce, že správní orgán nevede správní řízení se subjektem, který je za danou situaci odpovědný, žalovaná uvedla, že předmětem tohoto správního řízení je protiprávní jednání žalobkyně, nikoli jednání společnosti PRO SPEDITION LIMITED. Skutečnost, že žalobkyně není výrobcem ani vlastníkem předmětných potravin, byla zohledněna v rámci hodnocení závažnosti správních deliktů, a tím i výše uložené pokuty.
27. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaná uvedla, že s ohledem na skutečnosti hodnocené v neprospěch žalobkyně nebyly shledány důvody k upuštění od uložení pokuty ve smyslu § 17i odst. 6 zákona o potravinách. Dle tohoto ustanovení může orgán dozoru od uložení pokuty upustit v případě, kdy došlo k nápravě protiprávního stavu v souladu s uloženým opatřením nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinností a nejednalo se o jinou než zdravotně nezávadnou potravinu nebo o klamání spočívající v porušování některých práv duševního vlastnictví. Jedná se toliko o možnost upuštění od potrestání; pokud se žalobkyně dopustila protiprávního jednání, nemůže si upuštění od potrestání nárokovat, i kdyby splnila uvedené podmínky. V daném případě žalovaná možnost upustit od pokuty nevyužila; dle jejího názoru navíc nebyl protiprávní stav napraven bezprostředně poté, kdy ke zjištění porušení došlo, protože zboží bylo průběžně vráceno dodavateli výrobků až v průběhu prosince 2015 a ledna 2016.
28. K preventivnímu působení pokuty žalovaná uvedla, že správní řízení je v dané věci vedeno v souladu se zákonem vůči osobě odpovědné za porušení konkrétně stanovených povinností potravinového práva a pokuta uložená při samé spodní hranici zákonné trestní sazby má převážně výchovnou funkci s cílem zamezit opakování protiprávního jednání.

III. Posouzení věci soudem

29. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).
30. Podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny na trh, *je povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny nedostatečně nebo nesprávně označené.*
31. Podle čl. 12 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále též jen „nařízení č. 1169/2011“) musí být *v případě balených potravin povinné informace o dané potravine uvedeny přímo na obalu nebo na etiketě k němu připojené.*
32. Podle čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1169/2011 *aniž je dotčen čl. 9 odst. 3, uvádějí se povinné informace o potravine v jazyce snadno srozumitelném spotřebitelům v členských státech, kde je potravina uváděna na trh.*

33. Podle § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku je povinen, *jde-li o potravinu uváděnou na trh na území České republiky, uvádět povinné informace o potravinách stanovené v právních předpisech v českém jazyce.*
34. Stěžejní námitkou žalobkyně je, že není v postavení provozovatele potravinářského podniku (první žalobní bod), že předmětné potraviny - doplňky stravy neuváděla na trh (druhý žalobní bod), a proto se na ni nemohou vztahovat povinnosti, jejichž porušení je jí kladeno za vinu. Pojmy „provozovatel potravinářského podniku“ a „uvádění (potraviny) na trh“ vycházejí z unijního práva, konkrétně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28.1.2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnost potravin (dále též jen „nařízení o bezpečnosti potravin“), jímž se vymezují některé pojmy potravinového práva, aplikované též pro účely nařízení č. 1169/2011 (viz jeho čl. 2 bod 1 písm. a).
35. V bodu 12 preambule nařízení o bezpečnosti potravin se uvádí: *„S cílem zajistit bezpečnost potravin je nezbytné vzít v úvahu všechna hlediska řetězce výroby potravin jako celek, a to od prvovýroby a výroby krmiv až po prodej nebo dodávky potravin spotřebiteli, neboť každý článek může mít potenciální dopad na bezpečnost potravin.“*
36. Podle čl. 3 bod 2 nařízení o bezpečnosti potravin se „potravinářským podnikem“ rozumí *„veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin“.*
37. Podle čl. 3 bod 3 nařízení o bezpečnosti potravin se „provozovatelem potravinářského podniku“ rozumí *„fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí“.*
38. Podle čl. 3 bod 8 nařízení o bezpečnosti potravin se „uváděním na trh“ rozumí *„držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplatu, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové“.*
39. Podle čl. 17 odst. 1 nařízení o bezpečnosti potravin nadepsaného „Povinnosti“ *„provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce zajistí v podnicích, které řídí, aby potraviny a krmiva splňovaly požadavky potravinového práva, které se týkají jejich činnosti, a kontrolují plnění těchto požadavků“.* Podle navazujících odstavců tohoto článku pak *„členské státy zajišťují dodržování potravinového práva a sledují a ověřují, zda provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce plní odpovídající požadavky potravinového práva (odst. 2). Za tímto účelem používají systém úředních kontrol a vykonávají další činnosti přiměřené okolnostem, včetně informování veřejnosti o bezpečnosti a riziku potravin a krmiv, dozoru nad bezpečností potravin a krmiv a dalších kontrolních činnostech prováděných během všech fází výroby, zpracování a distribuce. Členské státy rovněž stanoví pravidla pro opatření a sankce použitelné při porušení potravinového práva a právních předpisů týkajících se krmiv. Tato opatření a tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“*
40. Soudní dvůr EU se již na základě žádosti o předběžné otázky zabýval výkladem sporných pojmů v rozsudku ze dne 23.11.2006 ve věci C-315/05, Lidl Italia Srl proti Comune di Arcole (VR), a to ve vztahu ke směrnici 2000/13/ES, která byla později

nahrazena nařízením č. 1169/2011. Soudní dvůr EU zde odmítl argument, že by byla stanovena zásada výlučné odpovědnosti výrobce za správnost údajů uvedených na etiketě výrobků určených k tomu, aby byly v nezměněném stavu dodány konečnému spotřebiteli. Z obecné systematiky, celkových souvislostí a účelu právní úpravy (potravinového práva) nebylo podle Soudního dvora EU možné dovodit, že by distributor nemohl být považován za odpovědného v případě porušení povinnosti označování, kterou ukládá směrnice 2000/13/ES.

41. Obdobně je nutno přistoupit i k povinnostem subjektů odpovědných za označování (poskytování informací o potravinách) podle nařízení č. 1169/2011. Z celkové koncepce potravinového práva a jeho účelu (viz shora citovaný bod 12 preambule nařízení o bezpečnosti potravin), který koresponduje s dikcí shora citovaných sporných pojmů, vyplývá, že subjektem odpovědným za plnění povinnosti potravinu řádně označovat je též distributor těchto potravin, a to v rozsahu, v jakém svoji činnost vykonává. I distributor, stejně jako např. prodejce, nese svůj díl odpovědnosti za výrobek (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. září 1997, Dega, C-83/96, Recueil, s. I-5001, bod 17 a 18). Ke stejnému závěru dospěl Soudní dvůr EU i v rozsudku ze dne 13.11.2014 ve věci C-443/13, Ute Reindl proti Bezirkshauptmannschaft Innsbruck. Účelu nařízení o bezpečnosti potravin, které vymezuje sporné pojmy, totiž zcela odpovídá široce vymezený okruh subjektů, které mohou být považovány za odpovědné za porušení povinností týkajících se označování, jež vycházejí z nařízení č. 1169/2011.
42. Na základě uvedených východisek soud přistoupil k posouzení námitek žalobkyně. Jak správně uvedla žalovaná v napadeném rozhodnutí, v němž se s námitkami žalobkyně podrobně vypořádala, pro posouzení skutečnosti, zda žalobkyně byla v pozici „provozovatele potravinářského podniku“, bylo rozhodné vědomé nakládání s potravinami v rámci podnikatelské činnosti. Žalobkyně byla v pozici subjektu, který potraviny vědomě skladoval pro jiného provozovatele potravinářského podniku a dále s nimi nakládal. Ačkoli žalobkyně neměla k předmětným výrobkům vlastnické právo, byla dalším z článků řetězce provozovatelů potravinářských podniků, konkrétně subjektem vykonávajícím činnost, jež souvisí s fází distribuce potravin. Jak vyplynulo z provedených kontrol a smlouvy o skladování později provedené jako důkaz, žalobkyně pro společnost PRO SPEDITION LIMITED předmětné (nedostatečně označené) potraviny nejen skladovala a následně měla distribuovat spotřebitelům, ale též tyto produkty balila do ochranných obalů a zásilky vybavovala příbalovými letáčky (štítky s informacemi o daném produktu). Tyto skutečnosti, vyplývající jednak z provedených kontrol a korespondující s obsahem Smlouvy o skladování a logistických službách ze dne 25.11.2011 uzavřené mezi žalobkyní a společností PRO SPEDITION LIMITED, žalobkyně žádnou relevantní námitkou nerozporovala. V posuzované věci tedy soud nemá pochybnosti o tom, že žalobkyně si byla vědoma toho, že nakládá s potravinami a současně byla aktivním článkem v řetězci provozovatelů potravinářského podniku vedoucím od výrobce předmětných výrobků ke spotřebiteli.
43. Z uvedených skutečností vyplývá, že žalobkyně, resp. její činnost, je podřaditelná pod definici provozovatele potravinářského podniku ve smyslu shora citovaného čl. 3 pod 3 nařízení o bezpečnosti potravin. Žalobkyně neprováděla pouze činnost zasílatelskou, nýbrž se shora popsanou činností vědomě podílela na distribuci kontrolovaných potravin. Žalovaná v napadeném rozhodnutí podala náležitý výklad pojmu „distribuce“ a soud plně

prisvědčuje jejímu závěru, že „*skladování potravin za účelem jejich dodání spotřebiteli (byť by je i následně dodával jiný subjekt) je podřaditelné pod pojem „držení potravin za účelem jejich prodeje“ a přeprava potravin je zahrnuta pod pojem „distribuce“*. Podobně zajištění dodávání či zasílání potravin spotřebiteli (včetně potravin patřících jinému PPP) je možno hodnotit jako „*distribuci potravin*“. Tento závěr je v souladu se shora citovanou právní úpravou a odkazovanou judikaturou Soudního dvora EU.

44. Soud se tedy ztotožnil se závěrem žalované, že v případě žalobkyně se jednalo o uvádění potravin na trh, jak vyplývá ze shora citované definice tohoto pojmu v čl. 3 bod 8 nařízení o bezpečnosti potravin a jak potvrzuje i shora odkazovaná judikatura Soudního dvora EU. Činnost žalobkyně bezpochyby naplňovala činnost „provozovatele potravinářského podniku“, který „uváděl potraviny na trh“, a žalobkyně tak byla v rámci své činnosti odpovědná za plnění požadavků potravinového práva. Na posouzení této otázky přitom nemá žádný vliv skutečnost, že žalobkyně nebyla vlastníkem předmětných potravin.
45. Soud se zároveň neztotožnil s argumentací žalobkyně, že by pojem „provozovatel potravinářského podniku“ byl neurčitým právním pojmem, neboť tento pojem je i přes své široké vymezení definován jasně a srozumitelně. Výklad žalované soud v žádném případě nepovažuje za formalistický. Široké vymezení odpovědných subjektů vyplývá z požadavku ochrany spotřebitele, který mohl být činností žalobkyně při nákupu předmětných výrobků (doplňků stravy) ovlivněn. Přestože žalobkyně nebyla výrobcem ani vlastníkem předmětných produktů, v rámci své činnosti nese svoji odpovědnost za dodržování pravidel potravinového práva, a to v té fázi, v níž se na uvádění předmětných potravin na trh podílí, jak již bylo výše vysvětleno.
46. Pokud žalobkyně poukazovala na to, že nebyla oprávněna jakkoli upravovat či pozměňovat označení a popis produktů na obalech nebo v příbalových informacích, jedná se o skutečnost, které si mohla a měla být vědoma. Za situace, kdy nebyly potraviny uváděné na trh řádně označeny (viz níže), měla žalobkyně tyto potraviny vyřadit z dalšího oběhu a u jejich dodavatele (výrobce) zajistit odstranění zjištěných vad, pokud – jak uváděla – nebyla oprávněna jakkoli upravovat či pozměňovat označení a popis produktů na obalech nebo v příbalových informacích. Poukaz žalobkyně na bod 27 preambule nařízení o bezpečnosti potravin není s výše uvedenými závěry v rozporu, ba právě naopak. Cílem tohoto nařízení je dosáhnout toho, aby na trh byly uváděny pouze bezpečné potraviny. Byla-li žalobkyně subjektem, který předmětné potraviny uváděl na trh, nesla svůj díl odpovědnosti za plnění povinností směřujících k dosažení uvedeného cíle.
47. Žalobkyně nebyla pouhým dopravcem, nýbrž na základě smluvního vztahu se společností PRO SPEDITION LIMITED s potravinovými výrobky nakládala za účelem jejich dalšího prodeje – skladovala je, držela, balila, doplňovala příbalovými informacemi a šířila je směrem ke spotřebiteli. Žalobkyně nebyla jen „pošťákem“ (provozovatelem zásilkové služby), který zpravidla nemá povědomí o tom, co je obsahem konkrétní zásilky. Její postavení a povinnosti v rámci uvedeného smluvního vztahu byly odlišné (žalobkyně v rámci kontrol kontrolnímu orgánu předložila „etikety“ v českém jazyce, které měla při balení k předmětným potravinám přikládat). Přestože tedy žalobkyně (jak uváděla) samotný prodej potravin nezprostředkovávala či neinzerovala, neinkasovala za produkty kupní cenu a nevyřizovala případné reklamace produktů, způsob, jakým s předmětnými potravinami vědomě nakládala, ji řadí mezi odpovědné subjekty.

48. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla provozovatelem potravinářského podniku a podílela se na uvádění předmětných potravinových výrobků (doplňků stravy) na trh, správní orgán I. stupně s ní po právu zahájil správní řízení. Námitky žalobkyně, že správní řízení mělo být zahájeno s jiným subjektem, tudíž nejsou opodstatněné. Zjištěnému skutkovému stavu přitom zjevně neodpovídá tvrzení žalobkyně, že se zbožím fakticky nakládal pouze ukladatel, tj. společnost PRO SPEDITION LIMITED.
49. Žalobkyni nelze přisvědčit v tom, že by její případný menší podíl na procesu uvádění na trh (nebyla-li výrobcem či zpracovatelem potravin) mohl vést k tomu, že její činnost nebude posuzována jako činnost provozovatele potravinářského podniku. Tato skutečnost je nicméně podstatná při úvahách o výši sankce v rámci hodnocení závažnosti správního deliktu (nyní přestupku). Žalobkyně nebyla postižena za to, že předmětné potraviny vyráběla nebo zpracovávala, její odpovědnost vyplynula z její činnosti, tj. konkrétního podílu na distribuci předmětných potravin v rámci jedné z fází jejich uvádění na trh. Námitky spadající pod první žalobní bod, jehož těžiště spočívalo v argumentaci, že žalobkyně nebyla v posuzované věci „provozovatelem potravinářského podniku“, resp. pod druhý žalobní bod, že „neuváděla výrobky na trh“, jsou tedy dle názoru soudu nedůvodné.
50. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně nesouhlasila s výší pokuty a zároveň argumentovala tím, že správní orgán měl v jejím případě od uložení pokuty upustit.
51. Podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., *provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny na trh, se dopustí správního deliktu tím, že nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5*. Podle § 17 odst. 11 písm. c) stejného zákona se za tento správní delikt uloží pokuta do 10 mil. Kč. K tomu je nutno podotknout (jak ostatně uvedla již žalovaná v napadeném rozhodnutí), že ani po novelizaci aplikovaných ustanovení trestnost jednání za uvedený přestupek nezanikla. Povinnost vyplývající z ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 byla pouze přesunuta do § 3 odst. 1 písm. q) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., a správní delikt z ustanovení § 17 odst. 2 písm. q) byl přesunut do § 17 odst. 1 písm. r). Sazba pokuty, kterou lze za vytykané protiprávní jednání uložit, se taktéž nezměnila - podle § 17f písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., lze uložit pokutu do stejné výše, tj. až do 10 000 000 Kč.
52. Podle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., *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*.
53. Podle § 17i odst. 6 zákona č. 110/1997 Sb., *orgán dozoru může od uložení pokuty upustit v případě, kdy došlo k nápravě protiprávního stavu v souladu s uloženým opatřením nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti a nejednalo se o jinou než bezpečnou potravinu nebo o klamání spočívající v porušování některých práv duševního vlastnictví*.
54. K námitce žalobkyně soud přezkoumal úvahy správního orgánu I. stupně, aprobované žalovanou v napadeném rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 202/2014-66, „[z]působ stanovení výše sankce (pokuty) je výsledkem správního uvážení a správní orgán je povinen přihlédnout k zákonem stanoveným kritériím. Jak již konstatoval Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 26. 3. 1999, sp. zn. 7 A 52/96, z

odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, jakými úvahami byl správní orgán veden při uložení sankce v té či oné výši.“

55. Po posouzení napadeného rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně soud dospěl k závěru, že jednotlivá hlediska, která jsou podle zákona významná pro rozhodování o výši pokuty podle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., ve znění účinném do 6. 9. 2016, byla řádně vypořádána. Správní orgány obou stupňů se zabývaly závažností správního deliktu, způsobem jeho spáchání a jeho následkem a okolnostmi, za nichž byl spáchán, přičemž zejména v rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podrobně vysvětleno, v čem tyto okolnosti správní orgán spatřuje. V neprospěch žalobkyně byla hodnocena skutečnost, že zjištěné nedostatky byly zjevné a mohly být zjištěny již na základě vizuální kontroly ze strany žalobkyně, ve prospěch žalobkyně pak byla hodnocena skutečnost, že žalobkyně nebyla výrobcem předmětných doplňků stravy. Jako přítěžující okolnost bylo hodnoceno vysoké množství nevyhovujících potravin (celkem 8 497 ks). Ve prospěch žalobkyně naopak byla hodnocena skutečnost, že nebyl prokázán konkrétní škodlivý následek v rovině poškození zdraví spotřebitele. Takové úvahy, včetně úvahy o potenciálním ekonomickém poškození spotřebitelů, lze aprobovat jako dostatečné a odpovídající mezím správního uvážení.
56. Pokud žalobkyně namítala, že bezprostředně po provedení kontroly ze strany inspekce informovala společnost PRO SPEDITION LIMITED, která závadný stav napravila, což považuje za okolnost odůvodňující aplikaci § 17i odst. 6 zákona, tj. upuštění od pokuty, soud k tomu s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatuje, že žalovaná v projednávané věci právem neshledala důvod k upuštění od pokuty, když poukázala na to, že protiprávní stav nebyl napraven bezprostředně poté, co došlo ke zjištění porušení právních předpisů, protože nedostatečně označené zboží bylo průběžně vraceno dodavateli výrobků až v průběhu prosince 2015 a ledna 2016. Tento argument žalované žalobkyně ničím nevyvrátila. Soud má za to, že i v tomto ohledu je správní úvaha o nevyužití § 17i odst. 6 dostatečně odůvodněna a provedena v zákonných limitech.
57. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně, že v jejím případě uložená sankce neplní svoji preventivní funkci. Tak tomu jistě není, protože žalobkyně bude do budoucna jistě postupovat obezřetněji, s vědomím, že i v pozici subjektu, který se pouze částečně podílí na distribuci výrobků od jejich výrobce ke spotřebiteli, rovněž nese odpovědnost za správné označování těchto výrobků v souladu s potravinovým právem, bude takové označení v rámci své činnosti lépe kontrolovat a v případě zjištěných nedostatků se zasadí o jejich nápravu. S odkazem na ustálenou judikaturu správních soudů lze doplnit, že *preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal* (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č.j. 10 Ca 250/2003-48, publ. pod č. 560/2005 Sb. NSS).
58. Výši uložené sankce správní orgán prvního stupně odůvodnil s ohledem na to, že závažnost jednání žalobkyně byla hodnocena jako menší. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 2 % maximální výše sankce, tj. u dolní hranice zákonné sazby, a nelze ji tak považovat za

nepriměřenou. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod. (viz např. rozsudek Nejvyšší správní soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Žádné takové pochybení správního orgánu však soud v nyní projednávané věci neshledal. S ohledem na veškeré výše uvedené okolnosti soud nemohl dospět k závěru, že by uložená pokuta zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce, tedy že by výše uložené pokuty byla zjevně nepřiměřená, a návrhu žalobkyně na moderaci uložené sankce proto nevyhověl.

59. Lze uzavřít, že vznesené žalobní námitky nejsou opodstatněné. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
60. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalované, která byla ve věci úspěšná, totiž žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 16. dubna 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu