



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci

žalobce: **Ahold Czech Republic, a. s.**, IČO 44012373
sídlem Radlická 520/117, 158 00 Praha
zastoupený advokátkou Mgr. Renatou Fíkovou
sídlem Neustupného 1834/18, 155 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2016, č. j. SZPI/AE662-39/2016

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu Hradec Králové, ze dne 19. 8. 2016, čj. SZPI/AE662-35/2016. Rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta 780.000 Kč, úhrada nákladů laboratorního rozboru ve výši 350 Kč a nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč, celkem tedy částka 781.350 Kč.

2. Z rozhodnutí orgánu I. stupně plyne, že v dané věci byla žalobci uložena pokuta 780.000 Kč podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen zákon č. 110/1997 Sb. či zákon o potravinách). Pokuta byla uložena za použití zásady absorpční, jako trest úhrnný, a to za delikty zjištěné při kontrole nejprísněji postižitelné.
3. Soud nepovažuje za účelné přepisovat detailně obsah rozhodnutí orgánu I. stupně, když je oběma účastníkům dobře znám. Ve stručnosti proto shrnuje, že bylo kontrolami v provozovnách žalobce zjištěno celkem 12 správních deliktů spočívajících v tom, že žalobce:
- uvedl do oběhu víno Chardonnay 2013, které na základě výsledků laboratorních rozborů nevyhovělo požadavku na jakost vína uvedenému v příloze č. 6 vyhlášky č. 323/2004 Sb., čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 39 odst. 1 písm. aa) zákona č. 321/2004 Sb.,
 - uvedl na trh potravinu Lískové ořechy ve skořápce volně ložené, která byla nevhodná pro lidskou spotřebu, neboť destruktivním rozbořem kontrolního vzorku 350 g bylo zjištěno, že 32 % ořechů obsahovalo jádra kontaminovaná mycelií plísní, uvedeným došlo k porušení 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, přičemž byla naplněna skutková podstata správního deliktu uvedená v § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb.,
 - nedodržel hygienické požadavky, neboť v celém zázemí provozovny ve skladu potravin, kde jsou skladovány balené potraviny, čerstvé ovoce a zelenina a kudy jsou naskladňovány nebalené potraviny, v manipulační chodbě, sociálním zařízení, byly podlahy silně znečištěné, v hůře dostupných místech byla vrstva ulpělých nečistot, prachu a napadaných zbytků obalů a potravin, aj., tím nedodržel povinnosti stanovené čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu uvedená v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb.,
 - uvedl na trh ovoce a zeleninu nevyhovující minimálním požadavkům na jakost (konkrétně mrkev, mandarinka klementina, stolní hrozny révy vinné - volné, nektarinky volné, stolní hrozny révy vinné - balené, zázvor), tím nedodržel povinnost stanovenou čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb.
 - uvedl na trh samoobslužnou formou prodeje z prodejního regálu potravinu HELLO Jahoda/Meruňka, Jahodový/Meruňkový nápoj, označenou regálovou etiketou HELLO NEKTAR JAHODA/MERUŇKA, tedy etiketa označovala výrobek vyšší jakosti, tím nedodržel zákaz stanovený v § 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb.,
 - uvedl na trh ovoce a zeleninu nevyhovující minimálním požadavkům na jakost (rajčata soudková balená, rajčata koktejlová keříková balená, brokolice, ananas, paprika

zeleninová bílá balená, paprika mini sladká balená), tím nedodržel povinnost stanovenou čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (viz výše), čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb.,

- nedodržel hygienu potravin, neboť ve skladovací části chodby, v přípravně pečiva byly nahromaděny nečistoty, prach a zbytky tvrdého pečiva, na dřevěných lištách po celém obvodu zdi byl zjištěn výskyt myšího trusu, tím nedodržel povinnosti stanovené čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb.,
- uvedl na trh ovoce a zeleninu nevyhovující minimálním požadavkům na jakost (brokolice 500 g), tím porušil čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (viz výše), čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb.,
- uvedl na trh Konzumní brambory, neoznačené informací o názvu skupiny a o názvu odrůdy brambor, informací o užití dle varného typu, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb.,
- označil zavádějícími informacemi o zemi původu několik potravin, které měly na svých obalech jinou zemi původu, než byla avizována na etiketě prodávajícího (hrozny bílé, grapefruit červený), tím nedodržel zákaz stanovený v § 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb.,
- uvedl na trh jablka červená s deklarovanou I. třídou jakosti, jablka zelená s deklarovanou I. třídou jakosti, hrušky zelené s deklarovanou I. třídou jakosti, které nebyly označeny údajem o názvu odrůdy, tím porušil čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (viz výše), čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb.,
- uvedl na trh hrušky volné zelené a hrozny révy vinné bílé, které nebyly označeny údajem o názvu odrůdy, tím porušil čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (viz výše), čímž došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb.

Obsah žaloby

4. Ve včas podané žalobě je namítána nezákonnost žalovaného rozhodnutí, spatřována v tom, že správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce namítá, že správní orgán jednal v rozporu se zásadou vyšetřovací, když **nenařídil ústní jednání a provedl důkazy mimo jednání**. Správní orgán ponechal veškerou iniciativu ve vyhledávání důkazů svědčících ve prospěch žalobce na žalobci, sám ničeho v jeho prospěch nekonal, ačkoliv protokoly o kontrole obsahují nedostatky.
5. Za nedostatečné žalobce považuje odůvodnění napadeného rozhodnutí, které proto **považuje za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důkazů** ve výroku o **výši uložené pokuty**. Žalobce s odkazem na ust. § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném v době řízení, namítal nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty.

Poukázal, že je trestán mimo jiné za kontaminované lískové oříšky, kde kontaminace mohla být zjištěna teprve po rozlousknutí jednotlivých oříšků a rozpůlení jejich plodů. Tato skutečnost nebyla dle názoru žalobce dostatečně zohledněna. V odůvodnění rozhodnutí absentuje hodnocení významu přitěžujících a polehčujících okolností ve vzájemných souvislostech, nelze z něj tak dostatečně vysledovat, že v přezkoumávané věci bylo skutečně možno/nutno určit pokutu ve stanovené výši. Podle názoru žalobce se pak nemůže na takové případy vztahovat odůvodnění žalované, že pokuty od roku 2007 prudce zvýšil z toho důvodu, že se závady v činnosti žalobce nadále vyskytují.

6. Žalobce namítá **nedostatky v odběru a testování lískových ořechů**, neboť čl. 2 nařízení komise (ES) č. 2006/401, kterým se stanoví metody odběru vzorků a metody analýzy pro úřední kontrolu množství mykotoxinů v potravinách, stanoví, že odběr vzorků má rozhodující vliv na přesnost stanovení množství mykotoxinů, které je v šarži rozloženo velmi nestejnoměrně. Aby se dosáhla stejná reprezentativnost, je třeba, aby v případě dávek s potravinovými produkty s větší velikostí částic byla hmotnost souhrnného vzorku vyšší než v případě potravinových produktů s menší velikostí částic. Z toho důvodu žalobce nesouhlasí s tím, že žalovaná hodnotila pouze 350 g lískových jader, ačkoli odebraný vzorek byl 1 kg. Žalobce poukázal na přílohu č. 1 citovaného nařízení, část. D – Metoda odběru vzorků ze sušených fíků, arašídů a ořechů. Dle ní měly být odebrány vzorky z dalších balení, které se nacházely v předmětné prodejně. Absence dalších balení měla být uvedena v protokolu a odběr vzorků měl svým množstvím odpovídat takové situaci, tedy mělo být kontrolováno alespoň 3 kg předmětného zboží. Stejně tak nebyl dodržen postup podle ČSN 56 0232 – Metody zkoušení suchých skořápkových plodů. Podle této ČSN je třeba u pytlovaných výrobků odebrat dílčí vzorky z horní, střední i spodní části pytle. Velikost jednoho dílčího vzorku musí být nejméně 0,5 % obsahu hmotnosti obalové jednotky. Postup odběru vzorků nebyl v souladu s citovanou normou ČSN. Dále norma ČSN 568 189 požaduje, aby měl odebraný vzorek hmotnost nejméně 1 kg, a musí splňovat podmínku reprezentativnosti. Ani tato podmínka nebyla splněna. Pokud byla zjištěna plesnivost u 32 % jader, jde o vysoké procento, ale z nereprezentativního vzorku.
7. Žalobce dále rozporuje, že v protokolu o odběru vzorku se odkazuje toliko na § 3 odst. 7 vyhlášky č. 211/2004 Sb. bez uvedení konkrétního písmene tohoto odstavce. Žalobce dodává, že nově se v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že v prodejně se nacházelo jen 7,36 kg lískových oříšků, ale z příslušného protokolu Dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D059-60559/15 vůbec nevyplývá, že to bylo veškeré množství tohoto zboží v prodejně, ale jen právě vystavené množství zboží v nabídkové ošatce. A protože se předmětné lískové oříšky dodávají v pytlích, byl odběr proveden v rozporu s výše uvedenými ČSN, jelikož neřeší odběr vzorků i z pytle, odkud bylo zboží do ošatky vystaveno. Podle žalobce tedy nebyl odběr vzorků proveden správným postupem, tudíž skutkový stav nebyl zjištěn dostatečně a správně. Odběr vzorků tak nemůže vyhovovat ani požadavkům dle nařízení (ES) 401/2006.
8. Výhrady lze podle žalobce mít i k samotnému senzorickému posouzení jednotlivých plodů po jejich destrukci. Senzorické hodnocení je podle jeho názoru subjektivní, a musí být proto vždy doplněno i laboratorními výsledky. To, co může být považováno za plíseň, plísní být ve skutečnosti ani nemusí. I lískové oříšky se dle země svého původu a konkrétní odrůdy mohou od sebe dosti lišit, a to co vypadá jako žluklost, může být přirozená vlastnost a to co vypadá jako plíseň, mohou být přirozená vlákna takového

plodu. Pak by ovšem plody vůbec nebyly nevhodné pro lidskou spotřebu. Doklad o provedených kontrolních úkonech č. D059-60559/15 a na něj navazující Protokol odběru vzorků, jsou tedy nedostatečnými listinnými podklady pro rozhodování, které je tak založeno na nedostatečně a nesprávně zjištěném skutkovém stavu.

9. Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhuje zrušení obou rozhodnutí, ve věci vydaných.

Vyjádření žalované k žalobě

10. Žalovaná shrnula, že ve věci vyhotovili inspektoři SZPI celkem 11 protokolů. Proti žádnému z protokolů, ani v souvislosti s nimi uloženými opatřeními, nepodal účastník řízení námitky. Správní orgán prvního stupně provedl (po zrušení předtím vydaného příkazu) dokazování, o němž žalobce včas vyrozuměl, a provedl při něm tyto protokoly jako důkazy listinou; žalobce se k provádění důkazů nedostavil. Zjištění popsaná v protokolech o kontrole nebyla účastníkem řízení rozporována, další dokazování či nařízení ústního jednání nebylo nutné ke splnění účelu řízení ani k uplatnění práv účastníka řízení, a žalovaná má za to, že za takových okolností bylo provedení důkazů mimo ústní jednání dle § 51 odst. 2 správního řádu zcela přiměřené, další dokazování nebylo nutné a účastník nebyl tímto postupem nikterak krácen na svých právech. Měl-li účastník řízení za to, že jsou zde další důkazy, které by svědčily v jeho prospěch, mohl kdykoliv provedení takových důkazů navrhnout či se vyjádřit k obsahu důkazů již provedených; to však neučinil.
11. Žalovaná nepopírá, že protokoly, z nichž vycházela, nejsou zcela bezchybné a sama se ve svém rozhodnutí těmito dílčími nedostatky zabývala, došla však k závěru, který v napadeném rozhodnutí podrobně odůvodnila, že nejde o vady, které by jakkoliv zpochybňovaly učiněná materiální zjištění o spáchaných správních deliktech.
12. Pokud jde o námitku směřující k chybnému odběru vzorků lískových ořechů, odkázala žalovaná na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále doplnila, že metoda podle oddílu D části I. nařízení komise (ES) č. 401/2006 je určena pro úřední kontrolu maximálních množství stanovených pro aflatoxin B1 a celkový obsah aflatoxinů v sušených fíkách, jádrech podzemnice olejné a skořápkových plodech. Jde tedy o postup, který se použije ve specifickém případě zjišťování konkrétní skupiny látek – aflatoxinů. Kontrola předmětné potraviny však sledovala, jak je z podkladů řízení patrné, k obecnějšímu cíli, a to ke stanovení možné kontaminace mycéliemi plísní. Nebyl tedy důvod postupovat podle oddílu D části I. nařízení komise (ES) č. 401/2006, určeného výlučně pro účel kontroly maximálního množství aflatoxinů v uvedené skupině potravin. Žalovaná zastává názor, že vzorkování předmětné potraviny bylo provedeno kontrolním orgánem plně v souladu s právními předpisy a že výsledek kontroly zde vedl k jednoznačnému a materiálně podepřenému závěru o nevhodnosti této potraviny k lidské spotřebě. Žalobní námitku tedy nepovažuje za důvodnou.
13. K námitce nedodržení normy ČSN 56 0232 žalovaná upozornila, že výskyt nežádoucích plísní v potravinách v rozsahu, který byl v daném případě zjištěn, není akceptovatelný ani podle zmiňované ČSN 56 0232. K aplikaci ČSN 56 0232 žalovaná uvádí, že odběr vzorku byl prováděn podle vyhlášky č. 211/2004 Sb., jak plyne i z uvedeného protokolu o odběru vzorku a posudku na potraviny a výrobky hodnocené na místě č. D059-60559/15/B01, a to podle § 3 odst. 7 této vyhlášky. Ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) bod 1

téhož předpisu pak stanoví, že protokol o odběru vzorku musí obsahovat údaje o odběru vzorku - odkaz na českou technickou normu, popřípadě odchylky od použité české technické normy, nebo odkaz na tuto vyhlášku. Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, není česká technická norma obecně závazná. Její závaznosti lze dosáhnout pouze jejím „vtažením“ prostřednictvím odkazu v právním předpisu. Zatímco odkaz výlučný znamená, že pouze dodržením příslušné normy je možno požadovanou právní normu splnit, odkaz indikativní znamená, že postup podle české technické normy (zde ČSN) je pouze jedním ze způsobů, kterým může být právní norma naplněna. Ze znění ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) bod 1 žalobce dovozuje, že jde-li vůbec o odkaz, pak může jít výlučně o odkaz indikativní, neboť sám obsahuje i variantní řešení (odkaz na samotnou vyhlášku namísto ČSN). Žalovaná je názoru, že za daného právního stavu (v době odběru, tedy za platnosti a účinnosti vyhlášky č. 211/2004 Sb.) neexistoval důvod, proč by v daném případě nemohl orgán kontroly postupovat podle vyhlášky č. 211/2004 Sb., a nikoliv podle normy ČSN 56 0232.

14. Žalovaná se vyjádřila k námitce žalobce ohledně nedostatku protokolu o odběru vzorku v tom směru, že protokol odkazuje toliko na § 3 odst. 7 vyhlášky č. 211/2004 Sb. bez uvedení konkrétního písmene tohoto odstavce. Žalovaná netvrdí, že se nejednalo o vadu. Má však za to, že v tomto konkrétním případě, při výběru určitého stanoveného množství (1 kg) lískových ořechů z ošatky, v níž byly spotřebitelům nabízeny, není pro závěr o vypovídající hodnotě odebraného vzorku podstatné, zda byl proveden odběr dílčího vzorku náhodným odběrem [písm. a)] nebo způsobem, při kterém se jednotlivé vzorkované jednotky odebírají z různých míst [písm. c)] a není ani přesvědčen o tom, že lze tyto dva způsoby odběru vzorků v tomto konkrétním případě – tj. odvážení sypkého zboží o hmotnosti 1 kg z celkového množství 7 kg z ošatky – smysluplně rozlišit. Přestože tedy žalovaná souhlasí se žalobcem, že se ze strany kontrolního orgánu jednalo o určitou nedůslednost, je přesto názoru, že postupem kontrolního orgánu byl dostatečně a správně zjištěn skutkový stav, o němž není pochyb (výskyt plísní v potravině), a účastník řízení tak nebyl tímto opomenutím kontrolního orgánu nijak zkrácen na svých právech.
15. Žalovaná považuje odebraný vzorek potravin (lískových ořechů) za dostatečně reprezentativní k tomu, aby mohlo být konstatováno, že ve sledovaném znaku se projevil jako nevyhovující. Rovněž extrapolaci nevyhovujícího zjištění na celou šarži i nadále považuje za správnou, ostatně samo zavedení pojmu šarže do potravinářského práva slouží i k tomu, aby bylo možno snadno identifikovat potraviny vystavené obdobným podmínkám v množství jiných potravin téhož druhu, a tak efektivně reagovat na případná nevyhovující zjištění o bezpečnosti či jakosti potravin. Žalovaná dodává, že nevhodnost potravin ke spotřebě je kritériem bezpečnostním. Je přesvědčena, že postupem kontrolního orgánu i správního orgánu prvního stupně bylo správně určeno množství nevyhovující potravin, které se stalo jedním z kritérií pro hodnocení závažnosti jednání žalobce, od něž se dále odvíjela výše uložené sankce. Senzorické hodnocení vzorku na místě je relevantní metodou zkoušení potravin, jeho použití aprobuje i vyhláška č. 211/2004 Sb. v § 3 odst. 15 ve spojení s § 8.
16. Závěrem žalovaná uvedla, že pokud jde o výši sankce, v úvahách prvostupňového správního orgánu neshledala žádné pochybení a plně je aprobovala, přičemž na svém názoru setrvává i v průběhu soudního řízení.

Posouzení věci krajským soudem

17. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – s.ř.s.), soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny zákonné podmínky (§ 51 s.ř.s.).
18. Krajský soud se seznámil s obsahem správního spisu, z něhož plyne přítomnost následujících relevantních listin:
- jednotlivé protokoly o kontrolách v provozovnách žalobce spojené s opatřeními (k nimž se soud vyjádří podrobněji dále při vypořádávání konkrétních námitek žalobce)
 - vyrozumění o dokazování listinami mimo ústní jednání ze dne 15. 7. 2016, doručené žalobci do datové schránky dne 18. 7. 2016,
 - protokol o provedení důkazů listinami mimo ústní jednání ze dne 1. 8. 2016
 - rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Hradci Králové, ze dne 19. 8. 2016,
 - napadené rozhodnutí specifikované v záhlaví tohoto rozsudku.
19. Z § 17 odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění k 6. 9. 2016 plyne, že provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že:
- c) v rozporu s § 3 odst. 1 písm. d) nedodrží požadavky na přípustný obsah toxikologicky významných látek v potravinách,
 - d) při ozáření potravin postupuje v rozporu s § 4 odst. 1, 2 nebo 3,
 - p) nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny,
 - q) v rozporu s čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002 nebo čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 uvede spotřebitele v omyl, nebo
 - r) jiným jednáním, než je uvedeno v písmenech i), l), m), p) nebo q), nesplní povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která je vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv nebo ve Sbírce zákonů.
20. Dle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, se nepovažuje potravinu za bezpečnou, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě; dle čl. 14 odst. 1 citovaného nařízení nesmí být potravinu uvedena na trh, není-li bezpečná. Dle odst. 5 se pak při rozhodování o tom, zda potravinu není vhodná k lidské spotřebě, bere v úvahu skutečnost, zda není potravinu s ohledem na své zamýšlené použití nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu.
21. Dle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavce 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004.

22. Dle čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 držitel produktů odvětví ovoce a zeleniny, na které se vztahují obchodní normy, může tyto produkty vystavovat za účelem prodeje, nabízet k prodeji, prodávat, dodávat či jakýmkoli jiným způsobem uvádět na trh v rámci Unie pouze v souladu s těmito normami a odpovídá za zajištění tohoto souladu.
23. Dle § 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 nesmějí být informace o potravinách zavádějící, zejména pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání.
24. Krajský soud na úvod podotýká, že **žalobce v podané žalobě nečinil sporným skutkové okolnosti týkající se jednotlivých správních deliktů. Poukazoval toliko na chybný postup v odebírání a vyhodnocování vzorku lískových ořechů.** Žalobce se bránil též uložené pokutě ve výši 780.000,- Kč.
25. Vzhledem k tomu, že žalobce uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti vydaného rozhodnutí žalované pro nedostatečné odůvodnění a nesrozumitelnost, **krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu.** Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (ex offio) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
26. Krajský soud k takto předestřené námitce na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
27. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Žalovaná ve svém rozhodnutí, resp. v odůvodnění svého rozhodnutí vymezila svá kontrolní zjištění, resp. kontrolní zjištění a závěry orgánu I. stupně, odvolací námitky a tyto přehledným způsobem pod písm. A, B, C, vypořádala, dle přesvědčení soudu objektivním a vyčerpávajícím způsobem. Soud tedy po přezkoumání věci konstatuje, že neshledal důvod, pro který by měl přistoupit k zrušení napadeného rozhodnutí z výše namítaného důvodu. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byla žalovaná ve své rozhodovací činnosti vedena, jakými skutečnostmi se zabývala a jaké důvody ji vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Žalobce ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo. Namítanou

nepřezkoumatelnost tedy krajský soud v daném případě neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.

28. Žalobce dále **namítal procesní pochybení** správního orgánu, který nenařídil ústní jednání a provedl důkazy mimo jednání. Soud z obsahu správního spisu ověřil, že žalobci bylo doručeno vyrozumění o dokazování listinami mimo ústní jednání (listina ze dne 15. 7. 2016, doručena do datové schránky 18. 7. 2016). Vyrozumění obsahovalo soupis listin, kterými měl být dne 1. 8. 2016 v 9:00 hod. na inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Hradci Králové proveden důkaz, jednalo se o 11 protokolů, dva dodací listy, rozhodnutí, protokol o zkoušce, vyjádření dodavatele Encinger a Protokol o skúšce č. 2004/2015. Vyrozumění obsahovalo dále poučení účastníka, ze kterého je zřejmá možnost zúčastnit se dokazování a lhůta do 9. 8. 2016 pro vyjádření k protokolu o provedeném dokazování. Protokol o provedení důkazu listinami mimo ústní jednání je ze dne 1. 8. 2016 je založen ve správním spisu na č.l. 17, přičemž z něj soud seznal, že zástupce žalobce se k provádění důkazů nedostavil. Správní spis neobsahuje ani návrhy na doplnění dokazování, ani námítky do protokolu. Ve vyrozumění jsou vypočteny veškeré listiny, které byly dle protokolu k důkazu provedeny.
29. Správní orgán neměl povinnost realizovat ústní jednání, neboť takovou povinnost právní řád nestanoví a nelze ji ani dovodit z § 49 odst. 1 správního řádu. Ve spisové dokumentaci byly obsaženy dostatečné listinné důkazy, nebyla dána podmínka nezbytnosti ústního jednání; žalobce navíc neuplatnil ve správním řízení žádnou věcnou námitku a ani v žalobě neuvedl, co konkrétně hodlal při ústním jednání zpochybnit. V daném případě byly důkazy provedeny zákonným způsobem dle § 53 odst. 6 správního řádu (o provedení důkazů listinou se učiní záznam do spisu). Žalobce přitom mohl uplatnit svoje námítky a důkazní návrhy, byl o tom řádně poučen, to však neučinil. K závěru, že není vždy nutné nařizovat ústní jednání před správními orgány, dospěl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46.
30. Pokud jde o **námítku týkající se zjišťování důkazů**, krajský soud se ztotožňuje s argumentací žalované. Naplňování zásady vyšetřovací nemůže suplovat procesní aktivitu účastníka; správní orgán vycházel z důkazů, které shromáždil a s nimiž účastníka řízení seznámil a nijak jej ani neomezil v jeho právu se kdykoliv k probíhajícímu řízení či k obsahu důkazů v něm provedených vyjádřit nebo navrhnout další. Shromažďování podkladů rozhodnutí, včetně důkazních prostředků, nemůže být bezbřehou činností, při níž by správní orgán neomezeně vyhledával další a další poznatky; má-li za to, že podklady jsou dostačující, shromažďování podkladů ukončí a ve věci rozhodne.
31. Krajský soud se dále zabýval **námítkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu**, týkající se nesprávného odebrání vzorků lískových ořechů. Z protokolu o odběru vzorku ze dne 19. 11. 2015 vyplývá, že odběr byl proveden dle § 3 odst. 7 vyhl. č. 211/2004 Sb., který stanoví, že odběr dílčího vzorku se provede a) náhodným odběrem, při kterém všechny vzorkované jednotky mají stejnou pravděpodobnost odebrání, b) cíleným odběrem, při kterém se jednotlivé vzorkované jednotky odeberou v předem stanovených vzdálenostech nebo časových intervalech od náhodně zvoleného začátku, nebo c) způsobem, při kterém se jednotlivé vzorkované jednotky odebírají z různých míst. Kontrolovaná dávka byla 7,3 kg, velikost vzorku 1 kg, hodnocení destr. 350 g. Účelem odběru byly plísňě okem viditelné, celkové hodnocení nevyhovuje, s výsledkem 32 % ořechů obsahovalo jádra kontaminovaná mycelií plísni. Zástupce kontrolované osoby se k výše uvedenému kontrolnímu zjištění během kontroly nevyjádřil.

32. Údaje uvedené v protokolu splňují dle soudu požadavky na formální náležitosti protokolu o odběru vzorku dle § 5 odst. 2 vyhlášky č. 211/2004 Sb. Proto nelze přisvědčit žalobci, že by absence odkazu na konkrétní písmeno odstavce vyhlášky, dle něž bylo postupováno při odběru vzorku, způsobovalo vadnost rozhodnutí, jakkoli lze souhlasit s tím, že by bylo vhodnější a přesnější jej uvést (to ostatně nepopírá ani žalovaná).
33. Žalobci lze dát za pravdu, že z protokolu nevyplývá, jaké celkové množství bylo v prodejně žalobce, neboť měrná jednotka 7,363 kg byla na prodejní ploše, tj. nebylo zaprotokolováno zboží ve skladu. Krajský soud ale nemůže pominout, že tato skutečnost se z perspektivy spotřebitele jeví irelevantní, neboť zákazník k dalším pytlovým zásobám nemá přístup; pokud je mu nabízena ošatka se 7,3 kg lískových ořechů, nedotazuje se zaměstnanců žalobce na alternativy. Legitimní očekávání spotřebitele je založeno zejména na faktu, že bezvadnosti bude dosaženo právě ve vzorku nabízeném přímo na prodejní ploše. Pokud bychom se přiklonili k opačnému výkladu (a tím i k argumentaci žalobce), ad absurdum by mohlo být procentuální kritérium bezvadnosti (matematicky) splněno i tehdy, pokud by na prodejní ploše byly nabízeny pouze vadné skořápkové plody a plody bezvadné byly umístěny ve skladovacích prostorách. Proto pokud je v nabízené ošatce vystavené na prodejní ploše zjištěna potravinu nevhodná k lidské spotřebě důsledkem výskytu plísní, nemůže mít ani testování dalších zásob nacházejících se mimo dispozici spotřebitele vliv na negativní hodnocení kontroly, byť je samozřejmě soudu zřejmé, že matematický výsledek (procento plesnivosti) by mohl být variabilní.
34. Správní orgány v rámci hodnocení jednoho z kritérií pro uložení sankce, a to hlediska závažnosti protiprávního jednání žalobce, hodnotily formu prodeje a nabídky k prodeji zákazníkům jako nejzávažnější způsob uvádění nevyhovujících potravin do oběhu. Zákon o potravinách definuje v ustanovení § 2 písm. o) uvádění do oběhu jako nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přepravu pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu. Potraviny tedy dle uvedené definice mohou být do oběhu uváděny různou formou, přičemž nelze odhlížet od skutečnosti, že jednotlivé formy uvádění potravin do oběhu mají pro spotřebitele odlišné důsledky. Smyslem právní úpravy na úseku potravinového práva je mj. ochrana zdraví obyvatel a spotřebitelů, kteří jsou ze všech forem uvádění do oběhu ve smyslu ustanovení § 2 písm. o) zákona o potravinách nejvíce ohroženi právě při samotném prodeji či nabízení k prodeji, kdy se již potraviny dostávají do jejich přímé dispozice, na rozdíl např. od skladování či přepravy (k tomu shodně srovnej též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č. j. 29 Ca 52/2008 - 63, dostupný na www.nssoud.cz). Proto ani nedostatky v zjištění u produktu lískových ořechů nemohou samy o sobě vést k nezákonnosti rozhodnutí, neboť **skutkový stav – uvedení potravin nevhodné k lidské spotřebě do prodeje – byl dostatečně zjištěn i u tohoto produktu**. Nad to i ostatní správní delikty, proti jejichž skutkovému stavu žalobce ničeho nenamítá, jsou takové závažnosti, že odůvodňují vyšší udělené pokuty.
35. K dílčí námitce žalobce, že vada lískových ořechů nebyla zjistitelná pouhou vizuální kontrolou, soud uvádí, že odpovědnost provozovatele potravinářského podniku za porušení konkrétních povinností a plnění požadavků potravinového práva (§ 17 a násl. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích) je odpovědností objektivní, kterou nevylučuje ani existence skrytých vad potravin. Shodný závěr vynesl též Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, čj. 30 A 121/2015-67.

36. Žalovaná se s námitkami žalobce týkajícími se použitelnosti norem obsáhle vypořádala v napadeném rozhodnutí a krajský soud neshledal na úvahách odvolacího správního orgánu žádné nedostatky, proto na odůvodnění napadeného rozhodnutí v dalším odkazuje.
37. **Námitku žalobce stran výše pokuty** krajský soud rovněž neshledal důvodnou. Žalovaná se výši pokuty v napadeném rozhodnutí obsáhle zabývala na stranách 15-20, když reagovala na jednotlivé dílčí odvolací námitky žalobce. Z odůvodnění vyplývá, že jako okolnost přitěžující byla hodnocena mnohost deliktů a možné následky deliktů, tj. zejména vliv na zdraví spotřebitelů (obzvláště v případě kontaminace potravin myšími exkrementy a v případě potravin kontaminovaných plísněmi). V neprospěch účastníka bylo přičteno i ohrožení ekonomických práv spotřebitelů (s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně, č.j. 29 Ca 245/2002-69 ze dne 30. 7. 2004). Všechny tyto úvahy aproboval též odvolací orgán (žalovaná). Ve prospěch žalobce prvoinstanční orgán hodnotil systém proškolení zaměstnanců, přičemž odvolací orgán s touto polehčující okolností polemizoval, ale vzhledem k tomu, že daná úvaha byla učiněna ve prospěch žalobce, i nadále ji v rozhodnutí ponechal. Ve prospěch žalobce bylo přičteno – a napadeným rozhodnutím v odůvodnění precizováno – to, že konkrétní škodlivý následek na zdraví spotřebitele není správnímu orgánu znám. Závažnost deliktů byla vyhodnocena jako vysoká, pokuta byla uložena za aplikace absorpční zásady. Přiměřenost pokuty v napadeném rozhodnutí žalovaná obhajovala též poukazem na analogická rozhodnutí.
38. Krajský soud zhodnotil odůvodnění napadeného rozhodnutí za dostatečné, nejinak i v části odůvodnění pokuty. Z rozhodnutí je zřejmé, které okolnosti byly považovány za polehčující a které za přitěžující, i to, v jaké míře je žalovaná hodnotila. Výši pokuty oba posuzující orgány dostatečně argumentačně podpořily.
39. Krajský soud připomíná závěry Nejvyššího správního soudu vyplývající z rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, publikovaného pod č. 2671/2012 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz: „(...) ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.“
40. V projednávané věci se žalobce dopustil dvanácti správních deliktů, a to podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. c), d), p), q), r) zákona o potravinách. Za nejzávažnější správní delikt, kterým byl v daném případě správní delikt dle § 17 odst. 1 písm. c), p), q) zákona o potravinách, přitom bylo možné (dle znění účinného v době rozhodnutí správního orgánu) podle § 17 odst. 11 písm. d) téhož zákona uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Vzhledem k počtu správních deliktů žalobce, jichž se v daném případě dopustil, jakož i s přihlédnutím k jednotlivým okolnostem, které správní orgány vzaly ve svém rozhodnutí do úvahy a hodnotily, krajský soud neshledal, že by v daném případě došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto

institutu. Pokuta ve výši 780 000 Kč byla uložena ve výši 1,56 % horní hranice 50 000 000 Kč, což dle krajského soudu nelze hodnotit jako nepřiměřenou výši ani jako excesivní vybočení.

41. Závěrem soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 54/2017 – 58 ze dne 17. srpna 2017, který se zabýval kasační stížností ve věci udělení pokuty ve výši 750 000 Kč za čtyři správní delikty dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, dvou správních deliktů dle § 17a odst. 1 písm. f) téhož zákona a jednoho správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, a uzavřel, že: „*V tomto případě přicházela do úvahy pokuta až do výše 50 000 000 Kč, a to za nejzávažnější správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách [viz § 17 odst. 3 písm. c)]. Pokuta ve výši 750 000 Kč, kterou stěžovatelka dostala, je v podstatě bagatelní, neboť byla uložena ve výši pouhopouhých 1,5 % horní hranice pokuty připadající v úvahu. NSS zdůrazňuje, že delikty, za které byla stěžovatelka postižena, jsou delikty ohrožovací, nevyžadují tedy způsobení žádné škody ani újmy u spotřebitelů. Pokud by k takovéto újmě snad došlo, jistě by správní orgán pokutu přiměřeně zvýšil. O nepřiměřenosti pokuty proto nemůže být vůbec řeč.*“ Závěry citovaného rozsudku jsou dle soudu zcela příléhavé též na aktuálně projednávanou věc. Skutková zjištění celého případu (postačují i veškerá ta, která žalobce nikterak nenapadá) představují natolik negativní východiska, že pokutu nelze považovat za nepřiměřenou, neboť došlo jak k neserióznímu postupu v informování spotřebitele, tak k ohrožení jeho majetkové, potažmo zdravotní kondice.
42. Vzhledem ke všem skutečnostem a popsáním okolnostem věci pak soud po provedeném přezkumném řízení dospěl k závěru, že žaloba jako důvodná neobstála a v souladu s ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl.
43. Soudní řád správní upravuje ve svém ust. § 60 náhradu nákladů řízení, v odst. 1 pak uvádí, že na tuto má nárok účastník, který byl ve věci úspěšný. Náhradu nákladů řízení účtoval žalobce, který však ve věci úspěch neměl, soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal výrokem II. žádnému z účastníků.

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.

Hradec Králové 4. prosince 2019

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu