



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

žalobce: **ARDO Mochov s.r.o.**, IČO: 27251861
se sídlem Klánovická 601/40, Praha 9
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Kaplanem,
se sídlem Římská 104/14, Praha 2

proti

žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
se sídlem, Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2017, č.j. SZPI/AT152-10/2016

takto:

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

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“), inspektorátu v Praze ze dne 27.10.2016 č.j. SZPI/AT152-7/2016 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Tímto rozhodnutím SZPI uložila žalobci úhrnnou pokutu ve výši 300 000,- Kč podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 6. 9. 2016 (dále

jen „zákon č. 110/1997 Sb.“) a povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu paušální částkou ve výši 1000 Kč. SZPI na základě kontroly provedené v provozovně odběratele žalobce (společnosti BILLA na adrese Ďáblická, 18200 Praha) dne 23. 11. 2015 a na základě kontroly provedené na adrese sídla žalobce dne 23. 12. 2015 zjistila, že žalobce porušil povinnosti stanovené přímo použitelným předpisem Evropských společenství, a to článku 14 odst. 1 ve spojení s článkem 14 odst. 2 písm. b) a článkem 14 odst. 3 písm. b) nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „nařízení č. 178/2002“) a ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., a to tím, že dle dodacího listu: 2100653212 ze dne 16. 10. 2015 a dodacího listu č. 2100654627, ze dne 23. 10. 2015 dodal společnosti Billa, spol. s r.o., do jejího centrálního skladu (tedy uvedl na trh) potravinu

Zeleninové hranolky, hluboce zmrazená potravina, hmotnost 500 g, DMT 06/2017, šarže 265162B11, výrobce Ardo n.v., Wezestraat 61, B-8850 Ardooie, a to v celkovém množství 4 320 balení, u které bylo na základě laboratorních rozborů ze dne 15. 12. 2015 zjištěno, že

1) obsahovala lepek v množství 6199 mg/kg, tj. alergen, který nebyl deklarován ve složení potraviny (deklarované složení: „mrkev 60 %, pastinák 40 %“). Tím, že potravina obsahovala lepek, který nebyl vyznačen v jejím složení, byla vyhodnocena jako nevhodná k lidské spotřebě dle článku 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002, a to v návaznosti na článek 14 odst. 3 písm. b) nařízení č. 178/2002, a tudíž se jednalo ve smyslu článku 14 odst. 1 téhož nařízení o potravinu jinou než bezpečnou;

2) obsahovala tuk v množství 7g/100 g, tj. složku, která nebyla deklarována ve složení potraviny (deklarované složení: „mrkev 60 %, pastinák 40 %“). Tím, že potravina v označení svého složení neobsahovala údaj o obsahu tuku, byla nedostatečně označena (povinným údajem o složce dle čl. 9 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení (EU) č. 1169/2011“)), čímž došlo k porušení § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném v době spáchání správního deliktu.

SZPI na základě těchto skutkových zjištění dospěla k závěru, že žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., dle kterého se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, a dále naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., dle kterého se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5.

2. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě předně namítl, že žalovaný se nevypořádal s jeho námitkami uvedenými v průběhu správního řízení a nekriticky přijal závěry správního

orgánu I. stupně jako věcně a právně správné. Žalobce nadále trvá na tom, že výrok o spáchaných deliktech nemá oporu v provedených důkazech a sankce je mu ukládána za delikty, kterých se nedopustil. Ohledně prvního deliktu kladeného mu za vinu, kdy měl uvést na trh potravinu jinou než bezpečnou, neboť alergen lepek nebyl vyznačen ve složení výrobku v českém jazyce, žalobce uvedl, že údaj o obsahu lepku byl na výrobku uveden v cizích jazycích, přičemž jazykové mutace složení výrobku byly úplné a správné. Správní orgán však neposuzoval situaci, že by se žalobce mohl dopustit správního deliktu neuvedení složení v českém jazyce dle § 17 odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., s tím, že se však současně nemohl dopustit deliktu dle § 17 odst. 1 písm. p) tohoto zákona, tj. nedodržení požadavku na bezpečnost potravin. V takovém případě by měla být uložena sankce dle § 17 odst. 11 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. Není tedy pravdou, že by žalobce uvedl na trh potravinu nikoli bezpečnou, protože neuvedl ve složení alergen dle příslušných právních předpisů.

3. Ohledně tzv. nebezpečnosti výrobku SZPI, inspektorát v Praze vycházel z údaje, že stopové množství alergenu bylo ve výrobku překročeno více než 250 x. Žalovaný jako odvolací orgán však v napadeném rozhodnutí uvedl (a podrobně odůvodnil), že k překročení stopového množství došlo více než 100x. Přesto tato skutečnost nebyla zohledněna ve výši pokuty, která byla ponechána v původní výši, ačkoli dle názoru žalobce je právě údaj o překročení dovoleného množství alergenu ve výrobku (nikoli označeného jako „bezlepková potravina“) rozhodující pro určení faktické nebezpečnosti a ohrožení zdraví u vybrané skupiny obyvatel, a tedy i pro výši sankce za takové porušení.
4. Tvzení ohledně přelepení jazykových mutací etiketou v českém jazyce nebylo dle názoru žalobce prokázáno, a pokud žalovaný odkazuje na Protokol o kontrole č. P130-11161/15, pak se může jednat o ojedinělý případ a nebylo prokázáno přelepení cizojazyčného složení výrobku na všech baleních potravin. Žalovaný potvrdil rozhodnutí o spáchání deliktu dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., avšak tento závěr nemá oporu v provedeném dokazování, neboť nebylo prokázáno, že by cizojazyčný text byl překryt ve všech případech potravin uvedených na trh, zejména pak toho zboží, které bylo nabídnuto spotřebitelům ke koupi na prodejní společnosti BILLA, spol. s r.o.
5. Žalobce dále namítl, že výše sankce není nikterak odůvodněna, tj. správní orgán neuvedl, které skutečnosti hodnotil ve prospěch žalobce a které v jeho neprospěch, kromě toho, že klade žalobci za vinu spáchání předmětných správních deliktů na úseku uvádění potravin do oběhu. Z tohoto důvodu není napadené rozhodnutí přezkoumatelné, neboť správní orgán sice mohl uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč, ale mohl také od sankce ustoupit nebo uložit sankci nižší než 300.000,- Kč. Žalovaný např. při stanovení sankce nezohlednil to, že žalobce se o údajném nevyhovujícím označení potravin nedozvěděl od SZPI, tj. nevyčkával, až mu SZPI uloží nápravné opatření.
6. Žalobci je dále kladeno za vinu spáchání správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., neboť údajně nesplnil povinnost neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potravin nedostatečně nebo nesprávně označené. Žalovaný tento závěr odůvodňuje tím, že provozovatel potravinářského podniku vůbec nemá připustit, aby se potravina, která nevyhovuje požadavkům na jakost, dostala na trh. Dané ustanovení však nehovoří o „neuvedení na trh“, nýbrž „vyřazení z dalšího oběhu potravin podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5“. Vyřazení z dalšího oběhu dle logického výkladu tohoto ustanovení

znamená, že potravinu již byla uvedena na trh, avšak provozovatel potravinářského podniku zůstává nečinný, i když se dozvěděl (zde musí bezpodmínečně nastoupit subjektivní složka vědění provozovatele) o nevhodnosti potravin, kterou na trh uvedl. Zákon č. 110/1997 Sb., obsahuje další delikty, které se týkají uvedení nevhodné potravin na trh (např. právě ustanovení § 17 odst. 1 písm. p), a pokud je žalobci dle napadeného rozhodnutí kladeno za vinu spáchání obou deliktů, jedná se jednoznačně o dvojí přičítání téže skutečnosti, tj. uvedení potravin, která je nesprávně označena, na trh, což žalobce považuje za nepřípustné.

7. Žalobce prokázal, že jeho jednání vedlo k okamžitému zamezení dalšího oběhu potravin, tedy z jeho strany nemohlo již být učiněno více. Žalobce tak nemůže být sankcionován dvakrát za tutéž skutečnost, tj. za uvedení nevhodné potravin na trh, pomocí nezákonné aplikace jasně vymezeného deliktu dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb.
8. Žalobce tvrdí, že jako provozovatel potravinářského podniku učinil okamžitě po zjištění nevhodného označení potravin veškeré kroky ke stažení potravin z dalšího oběhu, a tedy nemohl se dopustit deliktu spočívajícího v porušení povinnosti neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potravin nedostatečně nebo nesprávně označené, neboť naopak neprodleně stáhl veškeré zboží „Zeleninové hranolky“ z oběhu, jakmile se o nevhodnosti dozvěděl. Na shora uvedeném právním závěru nic nemění objektivní odpovědnost provozovatele potravinářského podniku, neboť samotné uvedení nevhodné potravin na trh je sankcionováno dle jiných ustanovení zákona a ustanovení § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., se týká pouze nečinnosti poté, co se provozovatel dozví o nevhodnosti potravin jím uvedených na trh, kdy je společensky žádoucí, aby takovou potravinu okamžitě stáhl z oběhu. Nelze však nezákonným výkladem předmětného ustanovení rozšířit povinnost provozovatele potravinářského podniku ke stažení nevhodné potravin, pokud o její nevhodnosti nemá povědomost. Dvojí přičítání téže skutečnosti má pak za následek uložení sankce v nezákonné výši, kdy správní orgány v obou stupních uvádí zostření sankce právě na základě spáchání více správních deliktů.
9. Stejně tak tvrzení žalovaného, že protiprávní jednání žalobce není ojedinělé z toho důvodu, že se v daném případě dopustil dvou správních deliktů v souběhu (což žalobce odmítá), je zcela mimo možnosti správního uvážení a není jakkoli podloženo zákonnou normou. Tvrzení o opakovaném porušení protiprávního jednání ze strany žalobce je zcela nepodložené, lživé a vzhledem k tomu, že toto tvrzení vzal žalovaný ve svém rozhodnutí v úvahu, i nezákonné, a proto je i napadené rozhodnutí přinejmenším v rovině výše uložené sankce nezákonné. Již z logického výkladu slova „opakovaně“ je zřejmé, že opakované porušení zákonné povinnosti nelze naplnit jedním jednáním (tj. souběhem).
10. Žalobce dále namítl, že ochrana dle zákona č. 110/1997 Sb., směřuje zejména k ochraně spotřebitele jako konečného konzumenta potravin, proto by při rozhodování správních orgánů o spáchání deliktů na tomto úseku a při ukládání sankce mělo být zohledněno především ohrožení spotřebitelů, nikoli to, zda potravin byla předána do skladu prodejce, pokud nebyla dále nabízena konečnému spotřebiteli. Žalobce toto uvádí v souvislosti se závěrem žalovaného, který považuje množství zboží v celkovém počtu 4.320 kusů balení za vysoké, přičemž nebylo zohledněno, že pouze méně než jedna čtvrtina z tohoto

množství byla nabídnuta spotřebiteli ke koupi. Žalovaný vychází pouze z počtu kusů prodaných žalobcem prodejci BILLA spol. s r.o., avšak nebylo zohledněno reálné množství nabízené spotřebitelům, k jejichž ochraně má daná právní norma sloužit. Důraz žalovaného na preventivní funkci správního trestání odporuje výši uložené sankce, která je velmi citelná a není srovnatelná s již uloženými pokutami, které se pohybují obvykle v řádu desítek tisíc Kč, nikoli stovek tisíc Kč, s výjimkou velkých řetězců, které opakovaně uvádějí na trh potraviny zdravotně závadné pro všechny skupiny obyvatel, a to ve velkém množství a přímo spotřebiteli, a snaží se své protiprávní jednání zastříti. Pokud tedy žalovaný argumentuje preventivní funkcí sankce, měl by v rámci přezkoumatelnosti takového tvrzení odůvodnit výši uložené sankce také z tohoto hlediska, což však neučinil. I z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí nezákonné a nepřezkoumatelné.

11. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě popřel důvodnost všech žalobních námitek a uvedl, že veškerá skutková zjištění relevantní pro rozhodnutí ve věci, byla obsažena v podkladech řízení. V dané věci byla zjištěna porušení právních předpisů při kontrole provedené v souladu s požadavky zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Žalovaný je toho názoru, že správní orgán prvního stupně v průběhu řízení zjistil všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobce. Skutková zjištění vyplývající z podkladů řízení byla dostatečná a správní orgán prvního stupně nepochybil, když na základě provedených důkazů přistoupil k vydání rozhodnutí o uložení sankce. Žalovaný podle § 89 odst. 2 správního řádu na základě odvolání žalobce přezkoumal správnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rozsahu tohoto odvolání a dále soulad rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. O tom, že se řádně zabýval odvolacími námitkami žalobce, svědčí skutečnost, že vyjádření k odvolacím námitkám je obsaženo na stranách 5-11 napadeného rozhodnutí žalovaného, tedy tvoří jeho podstatnou část.
12. K námitce žalobce ohledně neuvedení složení výrobku v českém jazyce dle § 17 odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., žalovaný zdůraznil, že žalobce tuto povinnost neporušil, neboť informace o potravině v českém jazyce uvedl. Žalobce však v označení potraviny neuvedl alergen, který byl v potravině přítomný. Pro posouzení souladu potraviny (resp. jejího označení) s potravinovým právem ohledně označení alergenu - lepku je určující popis v českém jazyce, který je jako jediný určen českému spotřebiteli. Z podkladů řízení zcela jednoznačně vyplývá, že popis potraviny v českém jazyce údaj o obsahu lepku vůbec neobsahoval. Žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnil, proč bylo na místě toto opomenutí hodnotit jako porušení čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002, když uvedl, že dle přílohy č. II nařízení (EU) č. 1169/2011 patří lepek mezi látky vyvolávající alergie nebo nesnášenlivost. Alergie ovlivňují život mnoha lidí a mohou vyvolávat onemocnění, z nichž některá jsou lehká, jiná však mohou být potenciálně smrtelná. Neuvedením informace o obsahu lepku se taková potravina minimálně pro okruh konzumentů trpící nesnášenlivostí či alergií na lepek stává nebezpečnou ve smyslu článku 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002. V případě, že z poskytnutých informací o potravině není zřejmé, že je v ní lepek přítomen, spotřebitel se může důvodně domnívat, že předmětný alergen neobsahuje, zatímco jej ve skutečnosti obsahuje. Ačkoliv předmětná potravina byla nebezpečná jen pro užší skupinu spotřebitelů (alergiky a osoby s nesnášenlivostí na lepek), tato skutečnost nemění nic na provedené kvalifikaci, že se jednalo o uvádění na trh potraviny, která není bezpečná (z důvodu absentující informace o přítomnosti alergenní látky – lepku).

13. Co se týče překročení stopového množství, žalovaný uvedl, že termín „stopa“, „stopové množství“ není definovaný v právních předpisech. Nicméně skutečnost, že takový termín není definovaný v právních předpisech, zcela jistě nelze vykládat tak, že je bezobsažný, a že pokud provozovatel potravinářského podniku uvede na obalu informaci o stopách alergenů v potravine, může se v takové potravine vyskytovat dotčený alergen v jakémkoliv množství. Žalovaný dále vysvětlil, jak lze nahlížet na pojem „stopové množství“ z hlediska technologického či analytického. Konstatoval, že v případě lepku je mez stanovitelnosti 5 mg/kg. Obsah nezjistitelný uvedenou metodou je uváděn jako <5 mg/kg a na vzorek je pohlíženo, jako by alergen v potravine nebyl přítomen. Z praktického hlediska SZPI při kontrole považuje za množství, které již rozhodně není stopové, množství alergenu cca 10x vyšší než je mez stanovitelnosti použité laboratorní metody, tudíž u předmětné potraviny by bylo možné hovořit o stopovém množství v případě obsahu lepku maximálně do 50 mg/kg. Za stopové množství lepku v potravine lze tedy považovat hodnotu od 0 do 50 mg/kg. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že s ohledem na obsah lepku v předmětné potravine, který činil 6199 mg/kg (když stopové množství činí max. 50 mg/kg), byla hranice překročena více než 100x, zatímco správní orgán prvního stupně konstatoval, že hranice byla překročena 250x, ačkoliv se jednalo o tutéž hodnotu. Tato nerovnost byla způsobena právě tím, že žalovaný vzal v úvahu nejvyšší možnou hodnotu pro stopové množství, na rozdíl od správního orgánu prvního stupně, který svůj výpočet opřel o jinou hodnotu. Žalovaný tuto změnu nemá za tolik zásadní, aby se projevila v hodnocení závažnosti správního deliktu, potažmo ve změně výše pokuty, neboť i nadále platí, že překročení stopového množství bylo natolik významné, že bylo hodnoceno jako nebezpečné pro určitou skupinu spotřebitelů. Navíc správní orgán prvního stupně ani žalovaný nehodnotili v rámci hodnocení závažnosti správního deliktu jako okolnost přitěžující to, kolikrát byla hranice překročena, tudíž se i z tohoto důvodu tato změna hodnocení na výši pokuty nemohla promítnout.
14. Žalovaný dále uvedl, že nevylučuje, že na některých baleních zboží nebyl cizojazyčný text přelepen etiketou s textem složený v českém jazyce, jak tomu bylo u balení hodnoceného při kontrole. Bez ohledu na skutečnost, zda etiketa s textem složený v českém jazyce překrývala či nepřekrývala cizojazyčné informace, pro spotřebitele byly rozhodující údaje v českém jazyce, které neodpovídaly skutečnosti, neboť zde nebyl uveden alergen, který byl v potravine přítomný. Toto zjištění se pak vztahovalo na celé množství hodnocených potravin. Námitka žalobce, že nebylo-li prokázáno přelepení cizojazyčného složení výrobku na všech baleních potraviny, nebylo prokázáno ani spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., se tak žalovanému jeví jako zcela irelevantní.
15. Žalovaný je přesvědčen, že výše sankce byla stanovena na základě řádně provedeného hodnocení závažnosti, a nesouhlasí proto s žalobní námitkou, že výše sankce není nikterak odůvodněna. Žalovaný má za to, že rozhodnutí je přezkoumatelné a lze z něj seznat, proč byla žalobci uložena pokuta v dané výši a proč nebylo od pokuty upuštěno.
16. K námitce, v níž žalobce brojí proti užití právní kvalifikace dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., přičemž argumentuje tím, že prokázal, že jeho jednání vedlo k okamžitému zamezení dalšího oběhu potraviny, z jeho strany nemohlo již být

učiněno více, a uvedeného správního deliktu tedy se nedopustil, žalovaný zopakoval své závěry z odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se již ke shodné námitce vyjádřil. Co se týče žalobcova nesouhlasu s dvojím přičítáním téže skutečnosti a se závěrem správního orgánu, že jeho jednání nebylo ojedinělé, žalovaný konstatoval, že i k této námitce se již vyjádřil v napadeném rozhodnutí, kde mj. uvedl, že úvaha o tom, že se žalobce jednání dopustil opakovaně, nebyla správním orgánem prvního stupně použita. Správní orgán prvního stupně se ve své úvaze o „neojedinělosti“ protiprávního jednání žalobce zabýval právě souběhem, tj. naplněním více skutkových podstat správních deliktů spáchaným jedním jednáním, nikoliv recidivou.

17. K námitce žalobce týkající se množství zboží žalovaný konstatoval, že na základě kontrolního zjištění má za prokázané, že žalobce dodal svému odběrateli BILLA spol. s r.o., 4 320 ks balení. Toto množství bylo hodnoceno jako vysoké a dle žalovaného bylo po právu přičteno k tíži žalobci v rámci hodnocení závažnosti správního deliktu z hlediska okolností. Dle čl. 3 bodu 8 nařízení č. 178/2002 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. Není tedy pochyb o tom, že žalobce toto množství uvedl na trh. Skutečnost, jakým způsobem jeho odběratel se zbožím dále nakládal, zda jej přímo nabízel k prodeji či jen skladoval, nemá a nemůže mít dle žalovaného vliv na hodnocení závažnosti správního deliktu žalobce. Tato skutečnost by mohla mít vliv na hodnocení závažnosti správního deliktu u odběratele, který mohl zboží pouze skladovat a např. ještě ověřovat, zda je v souladu s právními předpisy, tudíž by mohl následkům ve smyslu přímého ohrožení spotřebitelů ještě zabránit. U žalobce však byla situace odlišná, jeho zboží bylo již dodáno odběrateli, tudíž uvedeno na trh, bez možnosti další dispozice se zbožím.
18. K námitce žalobce ohledně výše sankce žalovaný zdůraznil, že každý správní delikt se vyznačuje individuální závažností, stanovenou na základě zhodnocení zákonných kritérií ve smyslu § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. 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, a toto v odůvodnění rozhodnutí řádně popsat. Dle názoru žalovaného výše pokuty uložená žalobci nikterak nevybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu, a je tak zcela v souladu se zásadou nestrannosti a procesní rovnosti a se zásadou legitimního očekávání. K námitce žalobce ohledně nedostatečného odůvodnění výše sankce s ohledem na preventivní funkci sankce žalovaný plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 11, kde se k této námitce vyjádřil. K preventivní funkci zde uvedl, že jejím cílem je předcházet protiprávnímu jednání, a to jak u pachatele konkrétního správního deliktu, tak i u neurčitého množství dalších subjektů v budoucnu. Poukázal rovněž na závěry, k nimž v tomto směru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6 Ads 84/2012-48, a dodal, že v žalobcově případě byla uložena pokuta ve výměře cca 0,6% z maximální možné výše, tedy zjevně při spodní hranici zákonné sazby.
19. Při ústním jednání před soudem setrvali účastníci řízení na svých dosavadních podáních a procesních stanoviscích. Žalobce zopakoval jednotlivé žalobní námitky, přičemž zdůraznil, že z jeho strany nedošlo ke spáchání dvou správních deliktů v souběhu, což se

mělo odrazit též ve výši sankce. Jednalo se o jeden skutek, který správní orgány obou stupňů nesprávně kvalifikovaly. Pokuta nebyla žalobci uložena ve spravedlivé výši a nebyla řádně odůvodněna. Žalobce považuje za významné, že po zjištění dostatku v českém označení zboží reagoval okamžitě, ihned zboží stáhl nebo ho nechal prodejcem zlikvidovat. Žalovaný při jednání před soudem odkázal na písemné vyjádření k žalobě. Dle jeho názoru bylo dostatečně prokázáno, že žalobce spáchal dva správní delikty. Jeho jednání proto nebylo ojedinělé. Pokuta je citelná z toho důvodu, že se jednalo o velké množství výrobků, což se odrazilo i na výši pokuty, která byla řádně zdůvodněna. Závěrem žalovaný zdůraznil, že žalobce měl předmětné zboží ve svém držení celý týden. Je to právě žalobce, kdo nese objektivní odpovědnost za výrobky, které uvádí na trh.

20. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích uplatněných žalobních bodů. Po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
21. V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:
22. Podle článku 3 bodu 8 nařízení č. 178/2002 se pro účely tohoto nařízení „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.
23. Podle článku 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná.
24. Podle článku 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za a) škodlivou pro zdraví; b) nevhodnou k lidské spotřebě.
25. Podle článku 14 odst. 3 písm. b) nařízení č. 178/2002 při rozhodování o tom, zda potravina je nebo není bezpečná, se berou v úvahu informace poskytnuté spotřebiteli, včetně informací na štítku nebo dalších informací obecně dostupných spotřebiteli o tom, jak zamezit škodlivým účinkům určité potravině nebo skupiny potravin na zdraví.
26. Podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., ve znění účinném do 6.9.2016, provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 je dále povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potravinu nedostatečně nebo nesprávně označenou.
27. Podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potravinu.
28. 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.
29. Podle § 17 odst. 11 písm. c) a d) zákona č. 110/1997 Sb., za správní delikt se uloží pokuta do

10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a), b), d), f), g), n) nebo r) nebo odstavce 2 písm. c), e), f), g), h), i), j), m), n) nebo q),
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).

30. 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.
31. Žalobcová námitka, že žalovaný se nevypořádal s jeho námitkami a pouze nekriticky převzal závěry správního orgánu I. stupně, není opodstatněná. Důkazem toho je obsáhlé odůvodnění napadeného rozhodnutí čítající celkem 12 stran, ve kterém se žalovaný náležitě vypořádal s odvolacími námitkami žalobce a srozumitelně popsal, z jakých skutkových zjištění správní orgán v dané věci vycházel, jakou právní úpravu aplikoval a na základě jakých úvah dospěl k závěru, že žalobce spáchal vytýkané správní delikty. Detailní vypořádání jednotlivých odvolacích námitek žalobce se nachází na stranách 5 – 11 napadeného rozhodnutí.
32. Na rozdíl od žalobce je soud přesvědčen, že závěr správních orgánů obou stupňů, že se žalobce vytýkaných správních deliktů dopustil, má dostatečnou oporu v provedených důkazech, jimiž jsou v daném případě kontrolní zjištění SZPI zachycená v protokolu o kontrole č. P130-11161/15 ze dne 23. 12.2015 včetně příloh (dodací listy vztahující se k předmětnému zboží, výsledky rozboru vzorků zboží). Na tomto místě je nutno podotknout, že žalobce žádnou relevantní námitkou nezpochybnil klíčová zjištění správního orgánu o neuvedení údaje o lepku a obsahu tuku v českém označení složení zboží, zjištění o analýzou prokázaném obsahu tuku 7g/100 g výrobku a lepku v množství 6199 mg/kg výrobku, jakož i zjištění o uvedení 4320 kusů výrobku na trh.
33. Neobstojí obrana žalobce, že údaj o obsahu lepku byl na výrobku uveden v cizích jazycích. Výrobek byl určen spotřebitelům v České republice, a relevantní jsou proto údaje o složení výrobku uvedené v českém jazyce. Na českém spotřebiteli nelze požadovat, aby českou verzi označení o složení výrobku porovnával s cizojazyčnými mutacemi; spotřebitel v České republice oprávněně spoléhá na správnost údajů o složení výrobku uvedených v českém jazyce. Z téhož důvodu je naprosto irelevantní argumentace žalobce, že v řízení nebylo dostatečně prokázáno přelepení cizích jazykových mutací etiketou v českém jazyce. I kdyby některé cizojazyčné mutace uvádějící složení výrobku odlišně než označení v českém jazyce skutečně nebyly etiketou v českém jazyce přelepeny, nemění to nic na skutečnosti, že v českém označení o složení výrobku, které jediné je pro posouzení věci rozhodující, údaj o obsahu tuku a lepku chyběl.
34. Správní orgán neměl žádný důvod domnívat se, že žalobce se mohl dopustit správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., jehož skutková podstata (stručně řečeno) spočívá v neuvedení informace o potravině v českém jazyce. Údaje o složení v českém jazyce se na předmětném zboží nacházely, nebyly však správné, resp. úplné, neboť v nich chyběl údaj o obsahu tuku a lepku, které daný výrobek obsahoval.

35. Soud se plně ztotožňuje se závěrem správního orgánu, že uvedení potravin, která obsahuje lepek v množství 6199 mg/kg výrobku, na trh, aniž by v označení složení výrobku byl uveden údaj o tom, že výrobek obsahuje lepek, je nutno kvalifikovat jako správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb. Žalobce jako provozovatel potravinářského podniku tímto protiprávním jednáním nedodržel požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, kterým je nařízení č. 178/2002. Podle článku 14 odst. 1 tohoto nařízení potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná. Podle článku 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za a) škodlivou pro zdraví; b) nevhodnou k lidské spotřebě. Jak přiléhavě konstatoval žalovaný v napadeném rozhodnutí, dle přílohy č. II nařízení (EU) č. 1169/2011 patří lepek mezi látky vyvolávající alergie nebo nesnášenlivost. Neuvedením informace o obsahu lepku se potravina, která ve skutečnosti lepek ve výrazném množství obsahuje, stává minimálně pro okruh konzumentů trpící nesnášenlivostí či alergií na lepek nebezpečnou. Je obecně známo, že konzumace takové potravin může mít pro tyto osoby závažné zdravotní důsledky. O tom, že předmětný výrobek obsahoval výrazné množství lepku, přitom nemůže být sporu (žalobce ostatně analýzou zjištěný údaj o obsahu lepku 6199 mg/kg výrobku nečinil sporným). Ať již budeme za stopové množství lepku považovat hodnotu 25 mg/kg, jak to činil správní orgán I. stupně, či hodnotu 50 mg/kg, ze které vycházel žalovaný, obě tyto hodnoty obsah lepku v předmětném výrobku mnohonásobně překročil. Právě tato skutečnost je rozhodná pro posouzení závažnosti deliktního jednání žalobce, nikoliv to, zda stopové množství alergenu bylo ve výrobku překročeno více než 100 x nebo více než 250 x.
36. Žalovaný v napadeném rozhodnutí srozumitelně vysvětlil, že stopové množství lepku není vymezeno právními předpisy, a že na tento pojem lze nahlížet z více úhlů pohledu (z hlediska technologického či z hlediska analytického, tj. z hlediska laboratorního měření nebo zkoušení). Konstatoval, že „stopové množství definováno jako extrémně malé množství popř. velmi malé množství, obvykle nekvantifikovatelné, obdobně na <http://onlinedictionary.datasegment.com/word/trace> je stopové množství definováno jako „a just detectable amount“, tj. „právě stanovitelné množství“, což odpovídá mezi stanovitelnosti, tj. 5 mg/kg. Stopové množství tedy souvisí s možností jeho kvantifikace, tudíž s metodou stanovení. Metody, které se používají v laboratoři SZPI a jsou pro tento účel akreditované, jsou určeny a mezinárodně uznávány pro stanovení alergenů v potravinách. Pro měření se používají komerční soupravy, které jsou navrženy tak, aby stanovovaly alergeny v potravinách v množstvích, která jsou pro nezáměrnou přítomnost alergenů v potravinách relevantní. V případě lepku je mez stanovitelnosti 5 mg/kg. Obsah nezjistitelný uvedenou metodou je uváděn jako < 5 mg/kg a na vzorek je pohlíženo, jako by alergen v potravine nebyl přítomen. Z praktického hlediska SZPI při kontrole považuje za množství, které již není stopové, množství alergenu cca 10x vyšší než je mez stanovitelnosti použité laboratorní metody, tudíž u předmětné potravin by bylo možné hovořit o stopovém množství v případě obsahu lepku nanejvýše 50 mg/kg.“ Z citovaného vysvětlení je zřejmé, že údaj o stopovém množství lepku, z něhož správní orgány obou stupňů vycházely, vychází z praktického hlediska - jeho hodnota byla zvolena tak, aby bylo nesporné, že již výrazně překračuje údaj o stanovitelném množství (mez stanovitelnosti) lepku, která činí 5 mg/kg. Tuto hodnotu obsah lepku v předmětném výrobku překročil více než 1200 x. Jak již bylo soudem konstatováno shora, pro závěr o nebezpečnosti předmětného výrobku pro spotřebitele trpící celiakií, jenž je

významný pro posouzení závažnosti deliktního jednání žalobce, je významný skutečný „nadlimitní“ obsah lepku v předmětném výrobku, jenž byl prokazatelně zjištěn, a nikoliv hodnota, resp. rozdílné hodnoty stopového množství lepku, z nichž správní orgány obou stupňů v dané věci vycházely. Závěr, že konzumace daného výrobku může mít pro spotřebitele trpící celiakií závažné zdravotní důsledky, totiž platí bez ohledu na to, z jaké hodnoty stopového množství lepku správní orgány obou stupňů v projednávané věci z praktických důvodů vycházely. Proto také nebylo důvodu, aby žalovaný, který vyšel z hodnoty stopového množství lepku 50 mg/kg, přikročil v odvolacím řízení ke snížení žalobci uložené pokuty.

37. Soud nevešel ani na námitku nedostatečného zdůvodnění výše sankce. Z napadeného rozhodnutí, které tvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, lze bez obtíží seznat, na základě jakých úvah přistoupil správní orgán k uložení pokuty žalobci ve výši, kterou zvolil, jak přitom posoudil zákonem stanovená kritéria, jež jsou rozhodná pro výměru sankce, a k jakým přitěžujícím okolnostem přihlédl. Správní orgán vzal v daném případě v potaz, že následkem správního deliktu (podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb.) je ohrožení zdraví spotřebitele, a toto hledisko právem vyhodnotil v neprospěch žalobce. K jeho tíži posoudil i způsob protiprávního jednání, neboť žalobce mohl spáchání správního deliktu snadno předejít, pokud by pečlivěji kontroloval cizojazyčné označení potraviny a toto porovnal s označením v českém jazyce. V neprospěch žalobce správní orgán právem zohlednil i to, že se žalobce dopustil dvou správních deliktů, jakož i značné množství výrobků, které bylo uvedeno na trh. Tomuto posouzení závažnosti správního deliktu, které bylo srozumitelným (a tudíž přezkoumatelným) způsobem odůvodněno, nemá soud co vytknout a plně se s ním ztotožňuje. Skutečnost, že žalobce se o nevyhovujícím označení výrobku údajně nedozvěděl od SZPI, nemůže nic změnit na výše uvedených přitěžujících okolnostech a nemá žádný vliv na hodnocení celkové závažnosti jeho deliktního jednání.
38. Žalovaný nepochybil ani v závěru o tom, že uložená sankce musí být (a s ohledem na svoji výši také je) způsobilá plnit preventivní funkci, tj. předcházet protiprávnímu jednání, a to nejen u pachatele správního deliktu, ale i u dalších subjektů. Žalobce ničím nezpochybil, že jemu uložená pokuta tuto funkci může plnit. Jeho námitka, že pokuta není srovnatelná s již uloženými pokutami, které se pohybují obvykle v řádu desítek tisíc korun a nikoli stovek tisíc, je natolik nekonkrétní (žalobce neuvádí jediný příklad takové pokuty ve skutkově srovnatelné věci), že k ní soud nemůže při posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí přihlížet. Soud pro úplnost dodává, že ze zákona nikterak neplyne povinnost správního orgánu porovnávat výši pokuty ukládané pachateli správního deliktu s pokutami uloženými jiným subjektům.
39. Správní orgán nepochybil ani v závěru, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., protože nevyřadil z dalšího oběhu nedostatečně nebo nesprávně označené potraviny. Způsob, jakým žalobce toto ustanovení vykládá, je mylný. Povinností provozovatele potravinářského podniku je vyřadit z dalšího oběhu nedostatečně nebo nesprávně označené potraviny *neprodleně*. To žalobce evidentně neučinil – předmětné zboží nejprve dodal svému odběrateli, společnosti BILLA, tj. nevyřadil ho z dalšího oběhu, přestože se jednalo o nedostatečně označenou potravinu. To učinil až následně - zčásti přistoupil k jeho stažení z prodeje za účelem správného označení

a zčásti dal odběrateli pokyn k likvidaci zboží. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v rámci posouzení obsahově totožné odvolací námítky přílehavě poukázal na závěry, k nimž ohledně naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17.3.2010 č.j. 4 Ads 66/2009 – 101. Nejvyšší správní soud dovodil, že „*citované ustanovení stanoví obecnou povinnost provozovatelů potravinářského podniku a jeho smyslem je, aby se potravina, která nevyhovuje požadavkům na jakost (poznámka soudu: potravina neodpovídající požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem patří do skupiny potravin podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5 zákona č. 110/1997 Sb., které je provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny na trh, povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu), vůbec nedostala na trh, tj. vyloučit možnost nákupu takové nevyhovující potraviny. Vázat tuto povinnost až na zjištění kontrolních orgánů by zcela ztrácelo svůj smysl, neboť do případné kontroly a jejích závěrů by taková nevyhovující potravina byla stále na trhu. Je úkolem provozovatele potravinářského podniku, aby si v rámci své podnikatelské činnosti zajistil kontrolní mechanismy, zajišťující, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost nebyly vůbec uváděny do dalšího oběhu*“. Závěr žalovaného, že žalobce se dopustil (též) správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., je tedy plně v souladu se zákonem i citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu. V žádném případě se nejedná o dvojí přičítání téže skutečnosti, tj. uvedení potraviny, která je nesprávně označena, na trh, nebo o dvojí trestání za totéž, jak žalobce nesprávně namítá.

40. Lze shrnout, že žalobce byl v projednávané věci sankcionován za spáchání dvou správních deliktů v souladu se zákonem. Tuto skutečnost správní orgán právem zohlednil i při stanovení výše pokuty, která byla žalobci uložena jako úhrnná s využitím zásady absorpce. Proto také mohl správní orgán konstatovat, že protiprávní jednání žalobce nebylo ojedinělé (ve smyslu spáchání jediného správního deliktu). Žalovanému je nutno přisvědčit, že tímto konstatováním měl správní orgán I. stupně nepochybně na mysli souběh správních deliktů, které posuzoval v jednom řízení, tj. naplnění více skutkových podstat správních deliktů a nikoliv recidivu ve smyslu opakování deliktního jednání.
41. V projednávané věci nebyl důvod, aby správní orgán při stanovení výše pokuty zohlednil skutečný počet prodaného zboží. Pro posouzení závažnosti deliktního jednání žalobce je rozhodné, kolik kusů vadně označené potraviny dodal svému odběrateli. Jednalo se o 4 320 kusů, což žalovaný oprávněně vyhodnotil jako značné množství. To, že společnost BILLA z tohoto množství větší část vrátila na výzvu žalobci či zlikvidovala na prodejnách a předtím reálně stihla prodat pouze 945 kusů, bylo věcí náhody a nikterak to nezáleželo na vůli žalobce. Soud tedy souhlasí s názorem žalovaného uvedeným ve vyjádření k žalobě, že skutečnost, jakým způsobem odběratel žalobce se zbožím dále nakládal, zda jej přímo nabízel k prodeji či jen skladoval, nemá a nemůže mít vliv na hodnocení závažnosti správního deliktu žalobce.
42. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
43. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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. 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 6. června 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu