



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jany Volkové a Mgr. Michala Rendy ve věci

žalobkyně:

T. S. ČR a. s., IČO X

sídlem V. 1527/68b, P. 10

zastoupena advokátem Mgr. Luděkem Šrubařem

sídlem Hanusova 1537/1, 140 00 Praha 4

proti

žalovanému:

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát

sídlem Květná 15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2016, č. j. SZPI/BC850-58/2014, ve věci správního deliktu

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Žalobkyně se včasné podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2016, č. j. SZPI/BC850-58/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 8. 7. 2016, č. j. SZPI/BC850-55/2014, a toto rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně navrhovala, aby krajský soud zrušil také rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým tento správní orgán uložil žalobkyni podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a podle § 17a odst. 2 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“), úhrnnou pokutu ve výši 1 000 000 Kč, současně žalobkyni uložil podle § 3 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské potravinářské inspekci a změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SZPI“), uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 5 500 Kč a zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“).
2. Žalobkyně byla v rozhodnutí správního orgánu I. stupně shledána vinnou ze spáchání správního deliktu:
 - podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách tím, že v provozovně žalobkyně v Příboře dne 16. 10. 2013 uváděla na trh (nabízela k prodeji) potravinu T. J. C. Ch., o které bylo na základě laboratorního rozboru zjištěno, že nevyhověla ve znaku obsahu mléčné bílkoviny požadavkům uvedeným v deklaraci na obalu „může obsahovat stopy mléka“, a svým označením uváděla spotřebitele v omyl, čímž porušila povinnost stanovenou v článku 16 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 (dále jen „nařízení č. 178/2002“),
 - podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách tím, že v provozovně žalobkyně Ostrava – Třebovice dne 5. 11. 2013 uváděla na trh (nabízela k prodeji) potravinu B. O. s mléčnou náplní, o které bylo na základě laboratorního rozboru zjištěno, že nevyhověla ve znaku obsahu arašídů požadavkům uvedeným v deklaraci na obalu „může obsahovat stopy arašídů“, a svým označením uváděla spotřebitele v omyl, čímž porušila povinnost stanovenou v článku 16 nařízení č. 178/2002,
 - podle § 17a odst. 1 písm. f) a podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách tím, že v provozovně žalobkyně v Držovicích dne 5. 12. 2013 uváděla do oběhu potraviny Š. od kosti výběrová, D. p., R. p. s. a L. s. s prošlým datem použitelnosti, které dále svým označením uváděly spotřebitele v omyl, protože datum použitelnosti výrobků v době uvádění do oběhu bylo prodlouženo, čímž porušila povinnost stanovenou v § 10 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách a povinnost stanovenou v článku 16 nařízení č. 178/2002,
 - podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách tím, že v provozovně žalobkyně na ulici Kafkova 1223/8, Olomouc, dne 6. 12. 2013 neprodleně nevyřadila z oběhu nedostatečně nebo nesprávně označené potraviny balené ve výrobě, u kterých jeden z údajů nebyl uveden v českém jazyce, čímž uváděla do oběhu potraviny v rozporu s § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách,
 - podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách tím, že v provozovně žalobkyně na ulici Kafkova 1223/8, Olomouc, dne 6. 12. 2013 uváděla na trh potravinu K. j. v množství 3,5 kg, která svým označením uváděla spotřebitele v omyl ohledně složení potraviny, když bylo zjištěno, že ve složení není uvedena složka jablko, i když je tato složka uvedena

v názvu potraviny a je vyobrazena graficky na obalu potraviny, čímž porušila povinnost stanovenou v článku 16 nařízení č. 178/2002.

B) Žaloba

3. Žalobkyně požadovala, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a současně rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Konkrétně namítala:

a) nesprávné doručování protokolů o kontrole a z toho vyplývající nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Žalobkyně tvrdila, že nebyla řádně seznámena s žádným z protokolů, protože jí nebyly zaslány stejnopisy protokolů vyhotovených při jednotlivých kontrolách do datové schránky. Žalovaný při posouzení otázky doručování nesprávně vycházel ze zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), přičemž měl vycházet ze zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). Výklad doručování protokolů za použití v době provádění procesních úkonů neúčinných právních předpisů založilo vadu napadeného rozhodnutí, které je z těchto důvodů nepřezkoumatelné;

b) nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů v části týkající se vymezení pojmu „stopové množství“. Pojem stopové množství zákon nedefinuje, žalovaný proto tento neurčitý pojem vyložil, podle žalobkyně tak učinil nesprávně. Uvedení obsahu stopového množství alergenu ve výrobku nezpůsobuje, že by takovou potravinu mohla bezpečně konzumovat i osoba alergická na daný alergen. Pojem stopové množství má za cíl alergickou osobu toliko upozornit, že daný výrobek může obsahovat malé množství alergenu a že může způsobit alergickou reakci. Pokud zákon pojem stopové množství neupravuje, nelze při domnělém překročení stopového množství uložit žádnou sankci. Žalovaný neopřel svůj výklad pojmu stopové množství o odborná posouzení, výklad je tak zcela subjektivní, nenaplňující podmínky testu úplnosti, srozumitelnosti a určitosti;

c) nepřiměřenost sankce. Podle žalobkyně je nesprávný závěr žalovaného, že správní orgán I. stupně oprávněně přičetl k tíži tvrzenou recidivu žalobkyně. Ke spáchání předchozích správních deliktů docházelo v jiných provozovnách žalobkyně, každá z těchto provozoven je však svým způsobem samostatnou funkční a ekonomickou jednotkou, proto nelze považovat za recidivu, pokud ke spáchání správního deliktu došlo v samostatných funkčních jednotkách;

d) žalovaný měl přihlédnout k liberačním důvodům. Přestože žalobkyni nebyly správně doručeny protokoly o kontrole, stáhla z prodeje nevyhovující potraviny, aktivně jednala se správními orgány a poskytla jim součinnost. Žalobkyně pravidelně vydává a aktualizuje publikaci „T. s. p.“, jedná se o zpracování tzv. compliance programů, čímž zajišťuje, aby nedocházelo k prodeji nevhodných potravin. Žalobkyně tak učinila vše, aby zabránila porušování právních předpisů. K těmto skutečnostem správní orgány nijak nepřihlédly;

e) žalovaný provedl nesprávný výklad čl. 8 nařízení č. 1169/2011. Pokud žalovaný tvrdí, že je něco obecně známé, např. že je žalobkyně předním obchodním řetězcem v České republice, měl by tato tvrzení opřít o relevantní podklady. Pokud tak neučinil, je odůvodnění napadeného rozhodnutí nedostatečné;

f) dokazování provedené správním orgánem I. stupně nebylo provedeno v dostatečném rozsahu. Žalobkyně namítala absenci fotodokumentace a přesvědčivých závěrů z vyhotovených protokolů. Zaměstnanci žalobce nebyli v průběhu kontrol řádně poučováni o právech, povinnostech a opravných prostředcích. Tímto pochybením došlo k porušení § 4 odst. 2 s. ř.;

g) uplynutí prekluzivní lhůty. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, přičemž měla za to, že počátek prekluzivní lhůty byl dán provedením kontroly u žalobkyně, resp. vypracováním protokolu o kontrole, protože by minimálně v případě kontrol provedených v říjnu 2013 mohlo dojít k prekluzi.

C) Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě sdělil, že:

ad a) správní orgán I. stupně prováděl kontroly v provozovnách žalobkyně v roce 2013, tedy za účinnosti zákona o státní kontrole. Ten obsahoval úpravu pro doručování protokolu v § 16 odst. 1, ze kterého vyplývá, že k seznámení se s protokolem a jeho doručení dochází na místě kontroly bezprostředně po jejím dokončení, nepočítal s doručením do datové schránky. Žalobkyně v odvolání ze dne 14. 12. 2015 a ze dne 20. 7. 2016 vznesla námitku týkající se doručování protokolů podle kontrolního řádu. Žalovaný mohl tuto námitku odmítnout s tím, že kontrolní řád nabyt účinnosti až v době správního řízení, přesto se k této námitce vyjádřil. Uvedl, že i kdyby správní orgány měly doručovat protokol podle kontrolního řádu, byly by protokoly v této věci doručeny v souladu se zákonem. Protokoly převzali zaměstnanci žalobkyně (manažer provozovny, ředitel hypermarketu, manažerka ambientu, duty manažer a manažer dne), kteří byli oprávněni za žalobkyni jednat. Lze je tedy považovat za pověřeného zástupce ve smyslu § 430 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), či § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku. Žalobkyně byla se všemi protokoly řádně seznámena, protože proti ukládaným opatřením vznesla námitky, a i v odvolání poukazovala na skutečnosti vyplývající z předmětných protokolů;

ad b) odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ze kterého vyplývá, že i dobrovolná informace na výrobku nesmí klamat spotřebitele. Správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí detailně zabýval výkladem pojmu stopa, posuzoval jej z hlediska technologického, analytického a z pohledu citlivosti spotřebitelů. U všech těchto hledisek shledal několikanásobné překročení množství, které by se dalo považovat za stopové. Žalovaný dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Ads 123/2012-26, ze kterého vyplývají shodné závěry. Doplnil, že žalobkyni není kladeno za vinu, že prodávala výrobky, které nejsou bezpečné ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení č. 178/2002, ale že uváděla spotřebitele v omyl podle čl. 16 nařízení č. 178/2002;

ad c) k nepřiměřenosti sankce žalovaný uvedl, že správní orgán při jejím stanovení řádně zhodnotil závažnost správních deliktů; toto hodnocení žalovaný přezkoumal v napadeném rozhodnutí na str. 19-21. K přičtení recidivy žalovaný sdělil, že žalobkyně jako provozovatelka potravinářského podniku nese za správní delikty objektivní odpovědnost, a to odpovědnost za plnění požadavků zákona o potravinách na všech provozovnách. Správní orgány tak mohly přičíst recidivu bez ohledu na tvrzenou samostatnost provozoven;

ad d) samotnou existenci publikace nazvané jako „T. s. p. v. p.“ nemohou správní orgány hodnotit jako vynaložení veškerého úsilí vedoucího ke zbavení se odpovědnosti za správní delikt. Součinnost žalobkyně vyplývala z uložených opatření, pokud by neučinila nápravu dle těchto opatření, dopustila by se dalších správních deliktů;

ad e) podle žalovaného je skutečnost, že je žalobkyně předním obchodním řetězcem v České republice, notoriitou, tedy obecně známou skutečností, která nemusí být důkazně podložena;

ad f) námitka je nekonkrétní, žalobkyně neuvedla, ve kterých případech byla fotodokumentace nedostatečná a v čem spatřuje nedostatky protokolů. Žalovaný má za to, že protokoly o kontrole splňují požadavky právních předpisů na jejich obsah. Žalobkyně dále neuvedla, kdy měl žalovaný pochybit při poučovací povinnosti. Poučení je součástí protokolů i opatření, zaměstnanci s ním byli seznámeni a toto seznámení potvrdili podpisem na daných listinách;

ad g) žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a zopakoval, že při kontrole v provozovně žalobkyně dne 16. 10. 2013 byl proveden odběr vzorků potravin, přičemž správní orgán I. stupně téhož dne uvedl, že nezjistil porušení právních předpisů. Skutečnost, že odebrané vzorky nesplňují požadavky právních předpisů, zjistil správní orgán I. stupně až 29. 10. 2013 vyhotovením protokolů o zkoušce. K zahájení řízení došlo 20. 10. 2014, před uplynutím lhůty 1 roku, k prekluzi tedy nedošlo.

D) Jednání soudu

5. Během jednání soudu, které se uskutečnilo 23. 5. 2018, žalobkyně uvedla, že protokol o kontrole měl být doručován do datové schránky, protože osoba, která protokoly přebírala, nebyla oprávněna jednat za žalobkyni. K stopovému množství látek uvedla, že žádný právní předpis přesnou hodnotu stopového množství neupravuje, proto je mírou běžný spotřebitel. Ač se jedná o dobrovolný údaj, je uvedení stopového množství důležitým varováním pro spotřebitele, že může být látka ve výrobku obsažena. Stopové množství se mění s vývojem technologie, proto běžný spotřebitel nemůže vždy znát aktuální hranici stopového množství dle těchto technologií, žalobkyně tak má povinnost toliko zkoumat, zda výrobce dodržel tzv. best practise, tedy správnou technologii výroby, nikoli jaké konkrétní množství alergenu výrobek obsahuje. Zástupkyně žalobkyně dále uvedla, že odůvodnění napadeného rozhodnutí a podklady pro rozhodnutí byly nedostatečné. Namítala, že zápisy kontrolujících osob nebylo možné nijak zkontrolovat (např. uvedená data), protože správní orgán neprovedl řádnou fotodokumentaci. K pokutě sdělila, že správní orgán sice zohlednil přítěžující a polehčující okolnosti, ale přezkoumatelnost odůvodnění konkrétní výše pokuty je nízká. Z uvedených důvodů navrhovala, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil.
6. Zástupkyně žalovaného navrhovala zamítnutí žaloby. Odkázala na písemné vyjádření k žalobě a sdělila, že kontroly u žalobkyně proběhly v roce 2013, tedy za účinnosti zákona o státní kontrole, podle kterého správní orgány postupovaly. Žalovaný reagoval na novou úpravu pouze v rámci vypořádání odvolací námítky. Zástupkyně žalovaného odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 90/2010. K námitce ohledně stopového množství vysvětlila, že pojem stopa lze opsat jako otisk. Při výrobě výrobku sice může dojít ke kontaminaci určitou látkou, stopa však musí být na hranici detekovanosti, přičemž hranicí je 2,5 mg/kg. V této věci bylo zjištěno množství v rádech vyšší, nejedná se tedy o pouhou kontaminaci (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 126/2012). K nesrovnalostem v protokolech uvedla, že byly řádně zhojeny v předchozích rozhodnutích žalovaného o odvolání. Správní orgán I. stupně podrobně hodnotil všechny aspekty správního deliktu.

E) Skutková zjištění vyplývající ze správního spisu

7. Z protokolu č. X ze dne 7. 11. 2013 krajský soud zjistil, že správní orgán I. stupně zahájil kontrolu v provozovně žalobkyně v Příboře (zahájení kontroly bylo oznámeno zástupci žalobkyně, Z. B., manažerce provozovny). Správní orgán I. stupně odebral v provozovně dne 16. 10. 2013 vzorky dvou druhů balených potravin do akreditované laboratoře, která na základě posudku zkušební laboratoře ze dne 29. 10. 2013 zjistila, že výrobek O. – Š. – sušenka s ovocnou náplní vyhověl a výrobek T. J. C. C. nevyhověl požadavku uvedenému na obalu výrobku. Správní orgán opatřeními ze dne 7. 11. 2013, č. X a č. X, zakázal oběh výrobku T. J. C. Ch. na trhu a uložil stažení uvedeného výrobku z prodeje.
8. Z protokolu ze dne 5. 12. 2013, č. X, vyplývá, že dne 5. 12. 2013 provedl správní orgán I. stupně kontrolu v provozovně žalobkyně v Držovicích. Zahájení kontroly oznámil panu L. D., řediteli hypermarketu. V průběhu kontroly správní orgán I. stupně odebral vzorky potravin a zjistil porušení povinností žalobkyně v oblasti dat použitelnosti a označování potravin. Správní orgán I. stupně opatřeními ze dne 5. 12. 2013, č. X, zakázal oběh potravin – Šunka od kosti výběrová, Debrecínská pečeně vol., Radyňský polosuchý salám vol. a Lyonský salám.
9. Z protokolu ze dne 18. 11. 2018, č. X, vyplývá, že dne 18. 11. 2013 provedl správní orgán I. stupně kontrolu v provozovně žalobkyně v Ostravě – Třebovicích. Zahájení kontroly oznámil paní J. T., ředitelce hypermarketu. Tuto osobu správní orgán I. stupně seznámil s výsledky provedených zkoušek vzorků potravin, informoval ji, že vzorek potraviny Bela oplatka s mléčnou náplní (66%) polomáčená polevou kakaovou nevyhovuje ve znaku obsahu arašídů deklaraci na obalu potraviny. Správní orgán I. stupně opatřeními ze dne 18. 11. 2013, č. X a č. X, zakázal oběh potraviny Bela oplatka s mléčnou náplní (66%) polomáčená polevou kakaovou a uložil stažení uvedené potraviny z trhu.
10. Z protokolu ze dne 6. 12. 2013, č. X, vyplývá, že dne 6. 12. 2013 provedl správní orgán I. stupně kontrolu v provozovně žalobkyně v Olomouci. Zahájení kontroly oznámil paní G. T., manažerce dne. V rámci kontroly správní orgán I. stupně zjistil porušení povinností žalobkyně v označování potravin (třený křen, křen jablečný). Správní orgán I. stupně opatřeními ze dne 6. 12. 2013, č. X a č. X, uložil stažení výrobků (třený křen, křen jablečný) z prodeje a zakázal oběh uvedených výrobků.
11. Správní orgán I. stupně zahájil správní řízení oznámením o zahájení správního řízení ze dne 10. 10. 2014, které bylo doručeno žalobkyni dne 20. 10. 2014.
12. Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2016, č. j. SZPI/BC850-55/2014, které bylo žalobkyni doručeno dne 11. 7. 2016, správní orgán I. stupně uložil žalobkyni podle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách úhrnnou pokutu ve výši 1 000 000 Kč a podle § 3 odst. 6 zákona o SZPI povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 5 500 Kč a zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila odvoláním ze dne 20. 7. 2016.
13. Žalovaný rozhodnutím ze 11. 10. 2016, č. j. SZPI/BC850-58/2014, odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

F) Posouzení věci krajským soudem

14. Krajský soud ověřil, že žalobu podala osoba k tomu oprávněná, po vyčerpání řádných opravných prostředků a žaloba splňuje všechny formální náležitosti. Žalobkyně podala

žalobu ve lhůtě dle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Je tedy věcně projednatelná.

15. Krajský soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
16. Žalobkyně v podané žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud se proto 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 a pro kterou by musel rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit.
17. Krajský soud 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 okolnostmi, které uplatnila žalobkyně, 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.
18. Krajský soud vycházel z výše uvedených závěrů a ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, a má za to, že rozhodnutí správních orgánů tyto základní obsahové náležitosti splňují. Z odůvodnění napadených rozhodnutí je možné zjistit, jakými úvahami byly správní orgány ve své rozhodovací činnosti vedeny, jakými skutečnostmi se zabývaly a jaké důvody je vedly k vyslovení závěrů obsažených v napadených rozhodnutích. Z rozhodnutí lze zjistit závěry, které žalovaný ve vztahu k uplatněným námitkám žalobkyně zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl. Žalobkyně ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo.
19. Otázka správnosti jednotlivých závěrů žalovaného nesouvisí s přezkoumatelností či nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, nýbrž je předmětem posouzení jeho zákonnosti, kterému se bude krajský soud věnovat v další části odůvodnění tohoto rozsudku.

ad a) Posuzování věci podle neúčinného znění zákona a vady doručování

20. Krajský soud se nejprve zabýval tím, zda žalovaný skutečně rozhodoval na základě právní úpravy, která nebyla účinná v době provádění kontrol, a dospěl k závěru, že tomu tak není.
21. Krajský soud zjistil, že protokoly o kontrole obsahují výslovný odkaz na zákon o státní kontrole, a ani správní orgán I. stupně v žádném z předložených protokolů, opatření či dalších písemnostech kontrolní řád neuváděl.

22. První zmínka o kontrolním řádu se nachází až v odvolání žalobkyně, ve kterém namítala, že se správní orgány měly řídit kontrolním řádem, nikoli zákonem o státní kontrole. Z nové právní úpravy dovozovala, že jí měly správní orgány doručovat oznámení o zahájení kontroly a protokoly o kontrole odlišně. Tuto odvolací námitku žalovaný prostřednictvím rozboru úpravy doručování podle kontrolního řádu vypořádal, reagoval na žalobkyní vytykané skutečnosti a vysvětlil jí, že i za použití kontrolního řádu by odvolací námitka žalobkyně byla lichá, protože by byl protokol o kontrole taktéž řádně doručen. Při hodnocení, kdo je oprávněn jednat za kontrolovanou osobu v souvislosti s kontrolním řádem, odkázal na § 430 občanského zákoníku, což učinil opět pouze v reakci na odvolací námitku.
23. Krajský soud má za to, že žalovaný nepochybil, pokud v napadeném rozhodnutí podrobně reagoval na odvolací námitku žalobkyně a v rámci odůvodnění tohoto rozhodnutí o odvolání zhodnotil i novou právní úpravu (tedy kontrolní řád a zastupování dle občanského zákoníku) a její vliv na práva žalobkyně. Krajský soud však zdůrazňuje, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá jakákoli úvaha o tom, že správní orgán I. stupně postupoval či měl postupovat podle kontrolního řádu a že neměl postupovat podle zákona o státní kontrole.
24. Krajský soud ohledně námítky posouzení věci podle neúčinného zákona uzavírá, že z předložených podkladů je seznatelné, že správní orgány postupovaly v řízení podle právní úpravy účinné v době prováděné kontroly, tedy podle zákona o státní kontrole, který byl účinný do 31. 12. 2013. S tvrzením žalobkyně se tak krajský soud neztotožnil.
25. K vlastnímu doručování podle zákona o státní kontrole krajský soud uvádí, že tento zákon obsahoval úpravu pro doručování protokolu o kontrole v § 16 odst. 1, podle kterého *„povinností kontrolních pracovníků je seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu“*. Ustanovení § 16 odst. 2 stanovilo, že *„seznámení s protokolem a jeho převzetí potvrzují kontrolované osoby podpisem protokolu“*. V nyní rozhodované věci však seznámení žalobkyně s protokolem o kontrole proběhlo v souladu § 16, protože protokol převzala a podepsala osoba, která je oprávněna za žalobkyni jednat. Žalovaný tedy při doručování protokolu o kontrole nepochybil, protože z ničeho nevyplývá, že by měl správní orgán podle zákona o státní kontrole povinnost zaslat žalobkyni protokol o kontrole do datové schránky či poštou.
26. Po úplnost krajský soud uvádí, že doručování protokolu o kontrole podle zákona o státní kontrole se zcela lišilo od současné úpravy v kontrolním řádu, který nově v § 5 odst. 2 písm. a) zavedl pojem povinné osoby, a dále stanovil povinnost doručit protokol o kontrole kontrolované osobě, převezme-li jej na místě pouze osoba povinná. Je však nutné poznamenat, že k řádnému doručení protokolů by došlo i za účinnosti kontrolního řádu. Žalobkyni v provozovnách zastupovaly osoby, které jsou oprávněny za ni jednat (manažerka prodejny, ředitel hypermarketu), jejich jednání lze tedy považovat za jednání jménem žalobkyně jako kontrolované osoby. Nejednalo se tedy o povinné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, proto by nebylo nutné poté, co protokol převzala osoba k tomu oprávněná (a jednající jménem kontrolované osoby), kontrolované osobě opětovně oznamovat zahájení kontroly a doručovat jí protokol.
27. Námitka a) není ze shora uvedených důvodů důvodná.

ad b) Stopové množství

28. Problematikou stopového množství se soudy rozhodující ve správním soudnictví již zabývaly (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2012, č. j. 29 A 58/2011-51, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Ads 126/2012-26) a vysvětlily, že pojem „stopa“ (resp. „stopové množství“) není definován v právních předpisech, jedná se tak o neurčitý právní pojem. Není však možné na něj pohlížet jako na pojem bezobsažný, jelikož lze k jeho významu dospět pomocí výkladu.
29. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí detailně zabýval výkladem pojmu stopa a stopové množství, posuzoval jej z technologického a analytického hlediska a z pohledu citlivosti spotřebitelů. U všech těchto hledisek konstatoval několikanásobné překročení množství, které by se ještě dalo posuzovat jako stopové. Krajskému soudu proto nepřisluší, aby nahradil uvážení správního orgánu a samostatně provedl hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu. Krajský soud toliko přezkoumává, zda výklad a použití neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění neodporují zásadám logiky a mají dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, č. j. 11 A 48/2010-146, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č. j. 8 As 56/2007-151).
30. Pro posouzení, zda se žalobkyně dopustila správního deliktu, bylo v tomto případě nutné zjistit, zda výrobky obsahovaly větší než stopové množství alergenů. Pro stanovení obsahu mléčné bílkoviny u výrobku T. J. C. Ch. použila laboratoř žalovaného v Praze akreditovanou metodu (tzv. ELISA) a mezinárodně schválenou soupravu RIDASCREEN FAST MILK. Tato souprava je určena pro stanovení obsahu mléčné bílkoviny v množství od 2,5 mg/kg. Provedeným laboratorním rozbořem bylo zjištěno, že výrobek obsahoval mléčnou bílkovinu v množství 42,7 mg/kg, při přepočtu na obsah mléka se jedná o 78,125 mg/kg mléka. Množství mléčné bílkoviny bylo řádově vyšší (nikoliv nepatrně vyšší), než množství stopové. Není tedy pochyb o klamavosti údaje na obalu T. J. C. Ch. „Výrobek může obsahovat stopy mléka“.
31. Taktéž pro stanovení obsahu arašídů ve výrobku Bela Oplatka s mléčnou náplní použila laboratoř žalovaného v Praze akreditovanou metodu (tzv. ELISA) a mezinárodně schválenou soupravu RIDASCREEN FAST Peanut. Tato souprava je určena pro stanovení obsahu arašídů v množství od 2,5 mg/kg. Provedeným laboratorním rozbořem bylo zjištěno, že výrobek obsahoval arašídů v množství 86,3 mg/kg. Množství arašídů tak bylo také řádově vyšší, než množství stopové. Krajský soud tak nemá pochybnosti o klamavosti údaje na obalu Bela Oplatka s mléčnou náplní „Výrobek může obsahovat stopy arašídů“.
32. Krajský soud má za to, že správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí detailně zabýval výkladem pojmu stopa, přičemž tento výklad byl v souladu se zákonem. Správní orgán soustředil dostatek podkladů pro stanovení množství alergenů v daném výrobku, přičemž shledal několikanásobné překročení množství mléčné bílkoviny a arašídů, které by se dalo považovat za stopové. Jeho úvaha byla konkrétní, podrobná a měla dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech.
33. Krajský soud se dále zabýval argumentací žalobkyně ohledně posouzení stopového množství běžným spotřebitelem. Na rozdíl od žalobkyně se domnívá, že pokud si běžný spotřebitel zakoupí výrobek s označením „může obsahovat stopy“ alergenů, vyvodí

z tohoto nápisu, že při vlastní výrobě konkrétního výrobku nebyl alergen použit, ale je možné, že minimální (stopové) množství se do něj mohlo nedopatřením dostat. Nepočítá tedy s tím, že výrobek obsahuje větší množství alergenu než stopové, či dokonce, že je alergen součástí složení. Podle krajského soudu by výrok „Výrobek může obsahovat stopy arašídů“ byl pravdivý a neuváděl spotřebitele v omyl pouze tehdy, pokud by výrobek obsahoval stopové množství alergenu či množství menší, popř. žádné. Tak tomu, jak bylo zdůvodněno výše, v rozhodované věci nebylo.

34. Krajský soud uzavírá, že ani dobrovolná informace uvedená na obalu výrobku nesmí klamat spotřebitele. Správní orgány spolehlivě zjistily, že shora uvedené výrobky obsahovaly mléčnou bílkovinu a arašidy v množství řádově vyšším, než stopovém. Krajský soud tak nemá pochybnosti o klamavosti údaje na obalu potravin ve znění „Výrobek může obsahovat stopy ...“, nápis na výrobku prodávaném žalobkyní byl tedy klamavý. Vzhledem k tomu, že odpovědnost za tento správní delikt je objektivní, žalovaný nepochybil, pokud žalobkyni za spáchání správního deliktu sankcionoval.
35. Námitka b) tak není důvodná.

ad c) Nepřiměřenost sankce

36. Správní orgán I. stupně při stanovení sankce hodnotil závažnost správních deliktů; toto hodnocení žalovaný přezkoumal v napadeném rozhodnutí na str. 19-21. Žalobkyně v souvislosti s nepřiměřeností sankce namítala, že při posuzování správního deliktu je nutné jednotlivé provozovny zkoumat samostatně a zcela odhlédnout od skutečnosti, že se jedná o provozovny téže společnosti. Dle jejího názoru se nejedná o recidivní jednání, pokud k již pravomocně projednaným správním deliktům dochází ve více či méně samostatných funkčních jednotkách. S tímto závěrem se krajský soud neztotožňuje.
37. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), se provozovnou rozumí prostor, v němž je provozována živnost. Za provozovnu se považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb a mobilní provozovna. Provozovna je pak označena obchodní firmou podnikatele a identifikačním číslem osoby. Na základě živnostenského zákona tedy měla žalobkyně jako podnikatel možnost zřídit provozovny pro provozování své živnosti. Zřízením provozoven se ovšem žalobkyně nezprostila své objektivní odpovědnosti, aby zabezpečila dodržování povinností, které vyplývají z příslušných předpisů potravinového práva na těchto provozovnách.
38. Krajský soud tedy uzavírá, že žalobkyně jako provozovatelka potravinářského podniku nese za správní delikty objektivní odpovědnost, a to odpovědnost za plnění požadavků zákona o potravinách na všech provozovnách. Pokud se již v minulosti dopustila správního deliktu (ač na jiné provozovně), nelze podle krajského soudu správními orgány ničeho vytknout na tom, že v rámci stanovení sankce za správní delikt zohlednily recidivu.
39. Námitka c) tak není důvodná.

ad d) Liberační důvody

40. Krajský soud uvádí, že liberační důvody slouží k omezení tvrdosti zákona v konkrétních případech. V nyní rozhodované věci by se žalobkyně v souladu s § 17i odst. 1 zákona o potravinách vyvinila v případě, že by prokázala vynaložení veškerého úsilí, které by po ní bylo možné požadovat, aby porušení povinnosti zabránila. Žalobkyně však pouze uvedla, že se správními orgány spolupracovala, poskytovala jim součinnost a vydala

dokument nazvaný „T. s. p. v. p.“. Tyto kroky k zabránění spáchání správního deliktu krajský soud shledává nedostatečnými.

41. Tvrzenou součinnost žalobkyně se správními orgány nelze považovat za liberační důvod, jelikož se jednalo o plnění povinnosti na základě uloženého opatření. Také vydáním publikace nazvané „T. s. p. v. p.“ se žalobkyně nemůže generelně zbavit odpovědnosti za případné správní delikty.
42. V žádném z tvrzených jednání žalobkyně tak nelze spatřovat dostatečné prevenční působení, na jehož základě by se žalobkyně porušení právní povinnosti mohla vyvarovat. Z ničeho tedy nevyplývá, že by žalobkyně prokázala vynaložení veškerého úsilí, které by po ní bylo možné požadovat, aby porušení povinnosti zabránila. Skutečnosti tvrzené žalobkyní za liberační důvod považovat nelze, žalobní námitka d) tak není důvodná.

ad e) Nesprávný výklad čl. 8 nařízení č. 1169/2011

43. Žalobkyně namítala, že žalovaný provedl nesprávný výklad čl. 8 nařízení č. 1169/2011, protože jej opřel o ničím nepodložená tvrzení. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že správní orgán I. stupně uvedl na str. 14 svého rozhodnutí, že *„je obecně známo, že společnosti typu obchodních řetězců jsou těmi, které v dodavatelsko-odběratelských vztazích určují, jaké zboží bude do jejich sítě dodáváno,...“* a dále, že žalobkyně je *„předním obchodním řetězcem v ČR“*. Skutečnost, že je žalobkyně předním obchodním řetězcem, měla být dle jejího názoru důkazně podložena. S tímto tvrzením se krajský soud neztotožňuje a shodně s žalovaným má za to, že se jedná o notorietu.
44. Jako skutečnost obecně známou, tzv. notorietu, je nutno chápat objektivizovanou, do značné míry nespornou skutečnost, která může být v souladu s § 50 odst. 1 s. ř. podkladem pro vydání rozhodnutí. Ve správním i soudním řízení se tato skutečnost nedokazuje (srov. § 121 zákona č. 99/1963, občanského soudního řádu). V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 33/2011-58, uvádí Nejvyšší správní soud i s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu, že u obecně známé skutečnosti je z její povahy nadbytečné, aby soud uváděl, jak se ji dozvěděl (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 29 Cdo 748/2010). Tento závěr pak lze dle odůvodnění uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu přiměřeně vztáhnout také na aplikaci práva orgány veřejné správy, *„správní orgán tedy nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. To by bylo z povahy věci nadbytečné. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známe tzv. úřední skutečnosti (shodně věc BIOCLINICA)“*.
45. V nyní projednávané věci žalovaný vycházel z toho, že žalobkyně je *„předním obchodním řetězcem v ČR“*. Své tvrzení nijak nepodložil a neodůvodnil, protože chápal tuto skutečnost jako obecně známou, a proto nepřistoupil k jejímu dokazování. Krajský soud v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152 (publikováno pod č. 1771/2009 Sb. NSS), v němž Nejvyšší správní soud řešil vedle dalšího také označení tří majoritních dodavatelů elektrické energie v ČR jako tzv. tradičních dodavatelů a uvedl, že *„představa stěžovatele, že soud může ve své argumentaci používat pouze takové termíny, které jsou definovány v právním předpise, je zcela neudržitelná, neboť soud pochopitelně používá v případech souvisejících s hospodářským životem i termíny reflektující právě ekonomický stav daného odvětví [srov. např. shora zmíněný a dokonce anglofonní termín „Newcomer“, běžně používaný v německém právním diskursu - viz část IV/b b) tohoto rozsudku]. V daném případě nemůže jít o takový faktický poznatek, který by*

vyžadoval dokazování, neboť tato skutečnost je, jak uvádí žalobkyně ve svém vyjádření, v České republice nejen v odvětví distribuce elektřiny obecně známou skutečností“. Obdobný závěr lze učinit i v nyní rozhodované věci. Výše citované tvrzení žalovaného lze považovat za skutečnost obecně známou široké veřejnosti v České republice, a proto není třeba ji dokazovat. Postavení žalobkyně jako předního obchodního řetězce je známo zejména s ohledem na četnost provozoven žalobkyně na území České republiky a bylo by nadbytečné, aby správní orgán pro toto své tvrzení předkládal např. žalobkyní navrhované statistiky. Krajský soud žalovanému dává za pravdu i v tom, že je obecně známou skutečností postavení obchodních řetězců v dodavatelsko-odběratelských vztazích.

46. Námitka e) tedy není důvodná.

ad f) Nedostatečná fotodokumentace a poučení

47. Krajský soud považuje námitku týkající se nedostatečné fotodokumentace a poučení za zcela obecnou. Žalobkyně neuvedla, ve kterých případech byla fotodokumentace nedostatečná, čím jí tato skutečnost zasáhla a v čem spatřuje nedostatky protokolů. Poučení o právech a povinnostech kontrolované osoby je součástí protokolů o kontrole i následně vydaných opatření, dokumenty byly zaměstnancům oprávněným jednat za žalobkyni řádně doručeny v souladu se zákonem o státní kontrole [viz odůvodnění rozsudku ad a)], tito s nimi byli seznámeni, což potvrdili podpisem na daných listinách. Vzhledem k obecnosti námitky se krajský soud mohl s námitkou vypořádat také obecným způsobem a shledal, že žalobní námitka f) není důvodná.

ad g) Prekluze

48. Krajský soud dále zkoumal, zda došlo k namítané prekluzi, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Správní orgán I. stupně zahájil správní řízení oznámením o zahájení správního řízení ze dne 10. 10. 2014, které bylo doručeno žalobkyni dne 20. 10. 2014. Správní orgán I. stupně provedl kontrolu v provozovně žalobkyně v Ostravě - Třebovicích dne 5. 11. 2013, v Držovicích dne 5. 12. 2013 a v Olomouci dne 6. 12. 2013. U těchto kontrol je vzhledem k uvedeným datům zcela zřejmé, že prekluzivní lhůta neuplynula.
49. Krajský soud se podrobněji zbýval kontrolou, kterou správní orgán provedl v provozovně žalobkyně v Příboře dne 16. 10. 2013. Zjistil, že v tento den správní orgán I. stupně provedl toliko odběr vzorků potravin, přičemž správní orgán I. stupně téhož dne uvedl, že nezjistil porušení právních předpisů. Skutečnost, že odebrané vzorky nesplňují požadavky právních předpisů, zjistil správní orgán I. stupně až 29. 10. 2013 vyhotovením protokolů o zkoušce zkušební laboratoře. Podle § 17i odst. 3 zákona o potravinách odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Žalovaný se o správním deliktu dozvěděl až 29. 10. 2013, od toho okamžiku tedy běží lhůta jednoho roku. K zahájení řízení došlo 20. 10. 2014, tedy před uplynutím lhůty 1 roku, k prekluzi proto nedošlo. Žalobní námitka g) tak není důvodná.

G) Závěr a náklady řízení

50. Krajský soud uzavírá, že správní orgány v projednávané věci postupovaly plně v souladu se zákonem o potravinách, zahájily kontrolu a doručily protokol o kontrole řádně dle zákona o státní kontrole, posoudily dostatečně otázku stopového množství alergenu, vydaly rozhodnutí, která obsahují všechny požadované náležitosti, důkazní řízení nebylo zatíženo vadami, a proto krajský soud neshledal porušení práv žalobkyně. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Žalobu vyhodnotil krajský soud jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který naproti tomu byl ve věci plně úspěšný, žádné náklady nad rámec plnění jeho běžných úkolů nevznikly. Proto krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení jeho písemného vyhotovení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 23. května 2018

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu