



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Petry Staré v právní věci **žalobkyně: Kaufland Česká republika, v.o.s.,** sídlem v Praze, Pod Višňovkou 25, IČO 25110161, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát,** sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4.5.2015, č.j. SZPI/AH576-14/2014,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 4.5.2015, č.j. SZPI/AH576-14/2014, kterým bylo podle ustanovení § 90 odst. 5 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 1.12.2014, č.j. SZPI/AH576-11/2014. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně vyslovil, že žalobkyně porušila zákonné povinnosti tím, že:

1/ dne 5.8.2014 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Bohosudovská 1882, Teplice, uváděla do oběhu 3.327 ks potravin y HAPPY Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou, hmotnost 170 g, DMT 26.2.2015, šarže L/02012605, země původu Bulharsko. Na obalu potravin y bylo deklarováno: „*Může obsahovat stopy arašídů*“, ačkoli laboratorním vyšetřením byl zjištěn obsah arašídů jako alergen u v množství 226 mg/kg, které nelze považovat za stopy. Informace poskytované spotřebiteli, uvedené v deklaraci na obalu uváděly spotřebitele v omyl. Tím žalobkyně porušila čl. 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“), čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“),

2/ dne 8.9.2014 v provozovně Kaufland Česká republika, v.o.s., Bohosudovská 1882, Teplice, uváděla do oběhu 5 ks spotřebitelských balení potravin K Classic Myslivecká klobása, hmotnost 390 g, v PE vaničce s fólií a potiskem a PAP etiketou s potiskem, výrobce Beskydské uzeniny a.s., registrační veterinární značka CZ 5545ES, DP 19.9.2014, o celkové hmotnosti 1,17 kg, která byla nevhodná k lidské spotřebě, neboť na povrchu potravin se vyskytovaly prostým okem viditelné kolonie bílých a zelených plísni, čímž žalobkyně porušila ustanovení § 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. b) a odst. 5 téhož nařízení, a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách.

V daném případě byla žalobkyně za naplnění skutkové podstaty správních deliktů uvedených v ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách a v ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona uložena dle ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) citovaného zákona pokuta ve výši 200 000,- Kč.

V podané žalobě žalobkyně uvedla, že žalovaná rozhodla v rozporu se základními pravidly správního trestání a zkrátila žalobkyni jako účastníka správního řízení na jejích právech, když vyhodnotila všechny námitky obsažené v odvolání do rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako nedůvodné a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila, přestože k tomuto nebyly dle žalobkyně splněny zákonem stanovené podmínky. Pokud jde o prvoinstanční rozhodnutí, již toto žalobkyně považuje za věcně a právně nesprávné, nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění a rozporuplné pro vyhodnocení zákonných hledisek vytýkaných správních deliktů, hodnocených jednou ve prospěch, jednou v neprospěch žalobkyně, a výši uložené pokuty pak za nepřiměřenou. Žalobkyně uznala objektivní odpovědnost za správní delikt podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, jehož se měla dopustit tím, že u potravin HAPPY Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou, neodpovídal údaj na obalu potravin skutečnému množství obsahu arašídů. V tomto směru souhlasila se závěry správního orgánu I. stupně, že se jednalo o skrytý nedostatek, který bylo možné odhalit pouze provedením laboratorních rozborů. Vzhledem k tomu, že žádný škodlivý následek na lidském zdraví nebyl zjištěn, zároveň namítla nepromítnutí těchto závěrů do rozhodnutí správního orgánu I. stupně a že se dostatečně neprojeví do rozhodnutí o výši uložené sankce. Další námitku pak žalobkyně směřovala proti hodnocení následku tohoto protiprávního jednání, kdy dle jejího názoru učinil správní orgán I. stupně dva rozporuplné závěry při hodnocení jedné okolnosti, za které byl správní delikt spáchán, když přijal hypotetický závěr o počtu spotřebitelů, kteří si mohli dotčenou potravinu zakoupit s tím, že deliktním jednáním byl dotčen chráněný zájem stovky spotřebitelů, jejichž zdraví mohlo být poškozeno vyvoláním alergické reakce, a zároveň ve prospěch žalobkyně vyhodnotil, že k následkům na lidském zdraví nedošlo. K deliktu, který spočíval v uvedení 5 ks spotřebitelských balení potravin K Classic Myslivecká klobása na trh přesto, že se v balení vyskytovala plíseň, žalobkyně uvedla, že se jednalo o individuální pochybení zaměstnance, a poukázala na to, že nemohla důvodně očekávat, že se potravina v době před datem

použitelnosti stane nevhodnou k lidské spotřebě, přičemž se jednalo o malé množství potravin, což mělo být vyhodnoceno v její prospěch. Ohradila se proti tomu, aby v její neprospěch byla hodnocena jako přítěžující okolnost skutečnost, že spáchala správní delikty v souběhu a trest jí byl vyměřen v rámci absorpční zásady dle nejpřísněji postižitelného správního deliktu. V dalších podrobnostech pak odkázala na své odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které učinila součástí žalobního návrhu.

Žalobkyně nesouhlasila s tím, že žalovaná přijala hypotetický závěr správního orgánu I. stupně ohledně intenzity klamání spotřebitele, že požití takové potravin by mohlo určité skupině spotřebitelů způsobit alergické reakce a zdravotní potíže, v porovnání např. s případem klamání spotřebitele o běžných nutričních hodnotách, ani s tvrzením žalované, že úvaha správního orgánu I. stupně vychází z obecné obchodní praxe spotřebitelů u potravin tohoto typu. Žalobkyně trvala na tom, že o této námitce bylo žalovanou nesprávně rozhodnuto, když dle jejího právního názoru je při hodnocení množství potenciálně ohrožených spotřebitelů namístě, aby správní orgán provedl alespoň částečné důkazní řízení, ze kterého by vyplývalo, kolik běžných spotřebitelů, jež by mohli být ohroženi, si zakoupí dotčené potraviny. Závěr žalované k její námitce o rozporuplném hodnocení, prezentovaný v napadeném rozhodnutí, považovala žalobkyně za zcela účelový a právně nesprávný s tím, že pokud nebyl zjištěn škodlivý následek ve srovnání s potenciální alergickou reakcí, kterou mohla potravina u spotřebitelů vyvolat, pak se jedná o možný následek, nikoli o způsob spáchání správního deliktu. Žalobkyně rovněž namítla, že je běžnou praxí, aby správní orgány hodnotily ve prospěch součinnost, kterou jim v rámci řízení druhá strana poskytla. Pokud tak neučinil správní orgán I. stupně a námitku uplatněnou v odvolání žalovaná odmítla s odkazem na závažnost správních deliktů, pak byla žalobkyně zkrácena na svých právech, zejména když žalovaná sama na ustálenou obchodní praxi poukazuje. Pokud jde o hlediska, která jsou obvykle hodnocena ve prospěch žalobců, tak tuto praxi žalovaná zcela odmítá. Žalobkyně se dále ohradila proti závěru žalované ohledně hodnocení doby trvání správních deliktů ve vztahu k závažnosti protiprávního jednání. S názorem, že se nejedná o povinné kritérium v rámci hodnocení závažnosti, ani o skutečnost, která by mohla být hodnocena ve prospěch účastníka řízení, nesouhlasí. Dle názoru žalobkyně přesto, že doba trvání deliktu není uvedena v ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách v demonstrativním výčtu hledisek, které by měl správní orgán při rozhodování o výši pokuty vyhodnotit, jde o hledisko, které je v běžné praxi kontrolních orgánů hodnoceno. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud zrušil také rozhodnutí správního orgánu I. stupně a uložil žalované povinnost nahradit žalobkyni náklady soudního řízení.

Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě navrhla její zamítnutí a odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. K námitce, že nedošlo k dostatečnému zohlednění zjištěných okolností ve prospěch žalobkyně ve vztahu k výši uložené pokuty, uvedla, že zjištěné skutečnosti byly hodnoceny ve prospěch žalobkyně a promítly se v rámci hodnocení celkové závažnosti předmětného protiprávního jednání i ve výši uložené pokuty, stanovené ve výši 0,4% maximální sazby, kterou bylo možné za závažnější správní delikt uložit. Pokud žalobkyně vznesla námitky proti hodnocení následku protiprávního jednání, pak k tomu žalovaná uvedla, že úvaha o počtu kusů potravin, kterou průměrný spotřebitel nakoupí je opřena o poznatek z obchodní praxe, který je obecně známý a tato úvaha pak byla správně spojena s celkovým množstvím předmětné potravin (v počtu 3.327 ks), které dle názoru žalované nepochybně představuje množství větší, způsobilé ohrozit oprávněné zájmy

stovek spotřebitelů. K námitkám žalobkyně k hodnocení deliktu ve vztahu k potravině K Classic Myslivecká klobása žalovaná zdůraznila, že se jednalo o potravinu nevhodnou k lidské spotřebě a skutečnost, že tato potravina neměla prošlou DP, není relevantní, když se ve spotřebitelských baleních vyskytovala plíseň viditelná pouhým okem. Proto tato skutečnost ve vztahu k závažnosti nebyla hodnocena. K prvoinstančnímu rozhodnutí pak žalovaná dále uvedla, že správní orgán I. stupně se nedopustil hodnocení dvou různých hledisek závažnosti ze dvou různých pohledů. Tvrzení, že napadené rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech, žalobkyně blíže nespecifikovala. Žalovaná hodnotila závažnost správních deliktů stejně jako správní orgán I. stupně. Větší pokuta, která byla žalobkyni uložena ve výši 200 000,- Kč je přiměřená, když uložení pokuty nižší by nenaplnovalo represivní a preventivní smysl sankce. K námitce žalobkyně, že při hodnocení zákonných hledisek závažnosti je správní orgán povinen zhodnotit všechny stíhané správní delikty jednotlivě, žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně postupoval správně, když závažnost protiprávního jednání žalobkyně ve smyslu ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách hodnotil zejména ve vztahu ke správnímu deliktu podle ustanovení § 17 dost. 2 písm. a) zákona o potravinách a zároveň přihlédl k tomu, že se žalobkyně dopustila více správních deliktů, a dále k tomu, že správní delikty neměly negativní následky ve smyslu poškození lidského zdraví. Žalovaná nehodnotila ve prospěch ani v neprospěch žalobkyně skutečnost, že potravina HAPPY Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou, byla uváděna do oběhu v dobré víře, neboť je především na jejích kontrolních mechanismech, aby zajistila, že na trh nebudou dodávány nebezpečné potraviny. Vyjádření správního orgánu I. stupně, že intenzitu klamání spotřebitele zvyšuje možnost, že požití takové potraviny by mohlo určité skupině spotřebitelů přivodit alergickou reakci, žalovaná nepovažuje za samostatný závěr ve vztahu k následku správního deliktu, ale pouze za část úvahy, dokreslující hodnocené výrazné překročení stopového množství předmětného alergenu. K dalším námitkám žalobkyně ohledně prokazování množství spotřebitelů, kteří by mohli být poškozeni, pak žalovaná stručně shrnula, že množství potenciálně ohrožených spotřebitelů vycházelo jednak z množství předmětné potraviny dodané na trh a jednak z obecné obchodní praxe spotřebitelů, přičemž premisy vycházející z této obecné praxe jsou obecně známými skutečnostmi, které není nutné dokazovat. Tvrzení žalobkyně o zohlednění součinnosti s odvoláním na „obchodní praxi“ považovala žalovaná za účelové, když poskytnutí součinnosti není okolností, ke které by správní orgán musel přihlídnout, a navíc je povinnost poskytnout součinnost správním orgánem vynutitelná. K další námitce vztahující se k hodnocení závažnosti protiprávního jednání ve smyslu ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách, pak žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně nehodnotil trvání správních deliktů ve vztahu k závažnosti, neboť to není povinným kritériem a v daném řízení se nejedná o skutečnost, která by mohla být hodnocena ve prospěch žalobkyně. V dané věci byly zhodnoceny všechny relevantní okolnosti a z hlediska závažnosti není relevantní doba trvání deliktu, ale množství předmětných potravin. Svě vyjádření žalovaná uzavřela s tím, že žalobkyně v žalobě neuvedla námitky, které by nebyly předmětem opravného prostředku již dříve. Tyto námitky považovala za nedůvodné vzhledem k tomu, že rozhodnutí, proti kterému žaloba směřuje, vychází z řádně zjištěného skutkového stavu, bylo vydáno v souladu s právními předpisy a výše pokuty odpovídá závažnosti správních deliktů, jichž se žalobkyně dopustila.

O žalobě soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), bez jednání, neboť žalobkyně i žalovaná,

po řádném poučení, že mohou vyslovit souhlas s rozhodnutím věci bez jednání, s tímto postupem souhlasily.

Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s.ř.s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Ze správního spisu předloženého soudu žalovanou soud zjistil, že dle zjištění učiněných ve správním řízení žalobkyně ve své provozovně v Teplicích, ulici Bohosudovská 1882:

1/ dne 5.8.2014 uváděla na trh potravinu HAPPY Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou, hmotnost 170 g, DMT 26.2.2015, šarže L/02012605, země původu Bulharsko, která v obsahu arašídů nevyhověla požadavku uvedenému v deklaraci na obalu slovy: „*Může obsahovat stopy arašídů*“, a mohla tak spotřebitele uvádět v omyl, protože se spotřebitel mohl domnívat, že potravinu obsahuje pouze stopy arašídů, tedy v množství 2,5 mg/kg, ačkoli v odebraném vzorku této potravině byl laboratorním rozбором zjištěn nadlimitní obsah arašídů, a to v množství 226 mg/kg, tedy v množství, které již nelze považovat za „stopy“. V průběhu správního řízení pak bylo zjištěno, že prostřednictvím svého dodavatele DC Olomouc uvedla žalobkyně od počátku měsíce června 2014 do 21.7.2014 na trh celkem 3.327 ks takto nevyhovujících potravin. Jen pro úplnost soud poznamenává, že na základě opatření č. P127-503364/14/C, kterým správní orgán I. stupně zakázal uvádění této potravině do oběhu, bylo z provozoven žalobkyně staženo celkem 2.227 ks této potravině. Uváděním této potravině do oběhu žalobkyně klamala spotřebitele, čímž porušila ustanovení čl. 16 nařízení č. 178/2002, které stanoví, že aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování potravin, či informace poskytované o nich uvádět spotřebitele v omyl. Ke klamání spotřebitelů, tj. jejich uvádění v omyl, dochází již tím, že z informací uvedených na obalu získávají nesprávné údaje o dané potravině, v daném případě o jejím složení. Taková skutečnost přitom snižuje možnost spotřebitelů vybrat si zboží podle vlastní preference. Porušením přímo použitelného předpisu EU žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

2/ Dne 8.9.2014 uváděla na trh jeden druh potravině nevhodné k lidské spotřebě, a to 5 ks spotřebitelského balení K Classic Myslivecká klobása, hmotnost kontrolované šarže 1,95 kg, DP 19.9.2014, přičemž senzorickým hodnocením na místě bylo zjištěno, že na povrchu potravině se vyskytovaly kolonie plísní, viditelné prostým okem. Výskyt plísní na potravině zvyšoval riziko vzniku škodlivého účinku na lidské zdraví

Podle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o potravinách provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že

a) poruší povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství upravujícími požadavky na potraviny, nebo

b) jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny.

Podle ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách 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.

Soud se nejprve zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala jednak v tom, že se žalovaná odvolacími námitkami řádně nezabývala, jednak v tom, že se správní orgány nevypořádaly se všemi zákonnými hledisky pro stanovení výše pokuty podle ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách, a konečně v tom, že žalovaná dostatečně nevypořádala námitku ohledně absence důkazů o tom, kolik běžných spotřebitelů, kteří mohou být ohroženi, si dotčenou potravinu zakoupí. Porovnáním obsahu odvolání žalobkyně s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí soud zjistil, že se žalovaná pečlivě zabývala všemi odvolacími důvody uplatněnými v odvolání a své závěry odůvodnila. Žalovaná se nejen obsírně vyjádřila k námitkám uvedeným v odvolání, ale rovněž jednoznačně vymezila i své skutkové a právní závěry v daném případě tak, že mohou být podrobeny meritornímu přezkumu soudem. Tvrzení žalobkyně proto soud nepřisvědčil. Namítala-li žalobkyně nevypořádání všech hledisek uvedených v ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách, soud podotýká, že podle tohoto ustanovení platí, že „[p]ři 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.“ Správní orgán I. stupně i žalovaná k těmto skutečnostem přihlédly a své úvahy řádně zdůvodnily. Ani v tomto ohledu proto napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Za dostatečné považuje soud rovněž odůvodnění úvah týkajících se možného počtu spotřebitelů, kteří by zakoupili určitou potravinu, vycházející z obecných znalostí a zkušeností, a dodává, že nedoložení těchto úvah studiemi či statistikami není způsobilé založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Z hlediska přezkoumatelnosti rozhodnutí je podstatné to, zda je napadené rozhodnutí srozumitelné, zda odpovídá na všechny odvolací námitky a zda obsahuje odůvodnění jednotlivých závěrů, k nimž žalovaná dospěla. Tyto požadavky napadené rozhodnutí splňuje. Otázka správnosti jednotlivých závěrů žalované přitom již nesouvisí s přezkoumatelností, či nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, nýbrž je předmětem posouzení jeho zákonnosti, kterému se bude soud věnovat v další části odůvodnění tohoto rozsudku.

K námitce porušení zákazu dvojího přičítání soud uvádí, že tento zákaz má zabránit tomu, aby se jedna a tatáž skutečnost přičítala delikventovi dvakrát. To znamená jednou jako znak skutkové podstaty správního deliktu a poté ještě jednou jako přitěžující či polehčující okolnosti. Absorpční zásada znamená, že sankce přísnější pohlcuje sankci mírnější, a sankce je tak ukládána pouze podle ustanovení obsahujícího nejprísnější sankci.

Uvedené vyplývá i z judikatury správních soudů. Již dříve Vrchní soud v Praze judikoval, že je-li jedním protiprávním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (souběh), k jejichž projednání je příslušný týž správní orgán, postupuje

tento správní orgán analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), a uloží sankci ve výměře nejprísněji trestného sbíhajícího se deliktu (zásada absorpční), nestanoví-li zvláštní zákon jinak (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995, sp. zn. 6A 216/1993, in Soudní judikatura 1/1998).

Dále Krajský soud v Brně, v rozsudku ze dne 29.8.2007, sp. zn. 29Ca 211/2006, publ. pod č.12/2008 Sb. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dovodil, že k okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty správního deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující či přitěžující v úvaze při ukládání sankce (zásada zákazu dvojího přičítání).

Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 31.10.2008, sp. zn. 5 Afs 9/2008, dostupný na www.nssoud.cz) vyplývá, že za sbíhající se delikty v souladu s absorpční zásadou správní orgán vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů. Celkovou výši pokuty musí správní orgán ve svém rozhodnutí i z uvedeného hlediska náležitě odůvodnit.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č.j. 4 Ads 114/2011 - 105, který je dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud upřesnil, že: „[z]ásadu zákazu dvojího přičítání nelze aplikovat na skutkové podstaty správních deliktů, u nichž pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbývající (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty. Mezi skutkové podstaty tohoto typu náleží správní delikt vymezený v § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění účinném do 30. 6. 2008, podle něhož krajská veterinární správa uloží právnické nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství.“ Obdobně je koncipována skutková podstata správních deliktů, jichž se v projednávané věci dopustila žalobkyně. Správní delikt podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách spočívá v porušení povinnosti stanovené přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, a to jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a). Vlastní skutková podstata správního deliktu tedy neobsahuje žádnou minimální, základní či typovou intenzitu porušení, která by byla nezbytná pro označení určitého protiprávního jednání za správní delikt podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, a proto je vyloučeno, aby v případě tohoto správního deliktu došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

V daném případě byla dle rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, uložena úhrnná sankce za použití zásady absorpční, analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích a podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách, které uvádí, že může být za správní delikt podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách uložena pokuta až do výše 50 000 000,- Kč. Vzhledem k tomu, že za správní delikt podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách lze uložit pokutu maximálně do výše 3 000 000,- Kč [ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách], byla správně, tedy v souladu s absorpční zásadou, uložena žalobkyni pokuta podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách. Dále vzhledem k tomu, že žádná ze skutkových podstat

deliktů, jejichž spácháním byla žalobou napadeným rozhodnutím žalobkyně uznána vinnou, neobsahuje jako součást skutkové podstaty deliktu znak opakování deliktního jednání či spáchání dalšího deliktu (v takovém případě by se uplatnila zásada zákazu dvojího přičítání), správní orgány obou stupňů správně přihlédly při hodnocení závažnosti deliktního jednání žalobkyně a stanovení pokuty podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách i k tomu, že žalobkyně spáchala ve vícečinném souběhu dva správní delikty (str. 5 žalobou napadeného rozhodnutí, str. 4 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Oba správní orgány hodnotily správně tuto okolnost jako přitěžující.

Na tomto místě považuje soud za nutné předeslat, že ve smyslu ustanovení § 2 písm. t) zákona o potravinách je šarží množství druhově totožných jednotek, které byly vyrobeny za stejných podmínek. Podle čl. 14 odst. 6 nařízení č. 178/2002 platí, že pokud je nebezpečná potravinová součást dávky, šarže nebo zásilky potravin zařazených do stejné kategorie nebo odpovídajících stejnému popisu, předpokládá se, že všechny potraviny v dané dávce, šarži nebo zásilce rovněž nejsou bezpečné, pokud důkladné šetření neprokáže, že neexistují důkazy o tom, že zbytek dávky, šarže nebo zásilky není bezpečný. Podle čl. 3 odst. 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. Podle čl. 14 odst. 1, odst. 2 písm. a) nařízení č. 178/2002 je zakázáno uvádět na trh potraviny, které nejsou bezpečné tak, že nejsou škodlivé pro zdraví.

Pokud jde o potravinu HAPPY Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou, která obsahovala větší množství arašídů v porovnání s údajem o množství tohoto alergenu deklarovaného na obalu, bylo jako okolnost přitěžující hodnoceno její velké množství. Informace o množství alergenu-arašídů, tedy že potravinová součást může obsahovat jeho „stopu“, byla mylná. Zjištěný obsah arašídů v potravině překročil nikoli nepatrně, ale významně, více než 90x, hodnotu, kterou lze považovat za „stopu“. Spotřebitel byl v takovém případě klamán mnohem intenzivněji a tato intenzita byla nepochybně zvýšena tím, že požití takové potraviny mohlo způsobit alergickou reakci a zdravotní potíže určité skupině spotřebitelů, pro které je taková potravinová součást nebezpečná. Možnost spotřebitelů vybrat si zboží podle vlastní preference byla snížena. Žalobkyně byla při kontrole dne 5.8.2014 požádána o předložení nabývacích dokumentů k této potravině. Z kopií dodacích listů pak vyplývá, že do centrálních skladů žalobkyně bylo dodáno 3.327 ks této potraviny, kterou žalobkyně odebrala a uváděla do oběhu. Tyto skutečnosti ve správním řízení žalobkyně nijak nezpochybnila. Soud především konstatuje, že se nejedná o porušení zákazu dvojího přičítání, neboť množství vadné potraviny není součástí skutkové podstaty daného správního deliktu, jak bylo vysvětleno výše. V postupu žalované pak soud nespatřuje ani pochybení spočívající ve dvojím hodnocení stejné skutečnosti k tíži žalobkyně, neboť je třeba rozlišovat absolutní a relativní množství uvedené potraviny, když každé z nich má jiný význam. Absolutní množství, tj. 3.327 ks, hodnotila žalovaná zcela správně k tíži žalobkyně, neboť se jedná o větší množství způsobilé ohrožit několik desítek osob. Relativní množství potraviny HAPPY Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou, zjištěné dne 5.8.2014 v dané provozovně má vliv na pravděpodobnost, s jakou spotřebitel tuto potravinu zakoupí. Soud proto dospěl k závěru, že žalovaná nepochybila, když shora uvedené okolnosti zohlednila při stanovení výše pokuty jako okolnosti přitěžující. Z výše uvedených skutkových a právních skutečností je zřejmé, že poté, co byla v kontrolovaném vzorku potraviny HAPPY

Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou, hmotnost 170g, DMT 26.2.2015, země původu Bulharsko, zjištěna nadlimitní hodnota arašídů, a tato potravinu byla identifikována i pomocí šarže L/02012605, je nutno v souladu s čl. 14 odst. 6 nařízení č. 178/2002 mít za to, že veškeré potraviny této značky a šarže obsahují nadlimitní hodnotu arašídů. Dále bylo nepochybně zjištěno, že tato uvedená nebezpečná potravinu byla za účelem prodeje žalobkyní dovezena, skladována za účelem prodeje a alespoň částečně nabízena k prodeji, a tedy byla uváděna na trh ve smyslu nařízení č. 178/2002. V daném případě nebylo prokázáno, že by zbytek šarže mimo kontrolovaných vzorků bylo možno považovat za bezpečný. Žalobkyně se závěr o závadnosti celé šarže ani nepokusila vyvrátit. Správní orgány opatřily potřebné doklady a vyvodily z nich závěr, že k porušení právních předpisů došlo nejen v době kontroly v kontrolované provozovně, což pak správně promítly do výroku rozhodnutí i jeho odůvodnění (viz. str. 2 – 3 žalobou napadeného rozhodnutí).

Druhý správní delikt žalobkyně spáchala tím, že v dané provozovně uvedla na trh 5 ks spotřebitelských balení potraviny K Classic Myslivecká klobása, na jejímž povrchu se vyskytovaly pouhým okem viditelné kolonie plísní. Z tohoto důvodu byla uvedená potravinu posouzena jako nevhodná k lidské spotřebě, a to bez ohledu na dobu použitelnosti potraviny. Pokud bylo objektivně zjištěno, že potravinu je plesnivá, bylo zvýšeno riziko vzniku škodlivého účinku na lidské zdraví. Tato skutečnost byla správně hodnocena jako další přitěžující okolnost. Žalobkyně by měla vzít v potaz skutečnost, že nabízela k prodeji potraviny, které byly zasaženy plísní viditelnou pouhým okem, což samo o sobě představuje velmi závažné porušení právních předpisů, aniž by bylo rozhodné, zda již proběhla doba použitelnosti této potraviny. V rámci prováděné kontroly byla nevyhovující šarže potraviny vyřazena z uvádění na trh v dané provozovně, přičemž opatřením správního orgánu I. stupně č. P106/51104/14/D bylo nařízeno zajistit stažení nevyhovující potraviny K Classic Myslivecká klobása ze všech provozoven žalobkyně. Žalobkyně ve správním řízení předložila nabývací dokumenty, které prokazují, že bylo dodáno 150 balení této potraviny, kterou žalobkyně odebrala a uváděla do oběhu. Následně bylo 149 balení staženo z oběhu. Tyto skutečnosti ve správním řízení žalobkyně nijak nezpochybnila.

Jako okolnost, která nesvědčí ani ve prospěch ani v neprospěch žalobkyně, bylo hodnoceno to, že se u potraviny HAPPY Choise-Sušenky s kakaovým krémem a kakaově mléčnou polevou jednalo o skrytou vadu, neboť bylo na žalobkyni, aby zavedla takové kontrolní mechanismy, který by zaručovaly, že bude uvádět do oběhu potraviny bezpečné. Jako okolnost polehčující pak bylo hodnoceno, že nedošlo k poškození zdraví spotřebitele, ve vztahu k oběma konkrétním potravinám. Pokud žalobkyně poskytla zmiňovanou součinnost, jednalo se o součinnost poskytovanou v době po zjištění protiprávního jednání orgánem dozoru, a nikoli o činnost, kterou by žalobkyně prováděla ze své vůle k odstranění následků svého protiprávního jednání.

V tomto směru pak soud uvádí, že tedy neshledal důvodnými námitky žalobkyně spočívající v porušení zákazu dvojího přičítání, nepřezkoumatelnosti hodnocení deliktů dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) a § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách či rozporuplnosti vyhodnocení zákonných hledisek vytýkaných správních deliktů. Správní orgány hodnotily intenzitu naplnění jednotlivých znaků skutkových podstat správních deliktů, okolnosti přitěžující i polehčující, přičemž závažnost protiprávního jednání vyhodnotily jako menší, což se rovněž projeвило při úvaze správních orgánů o výši pokuty, jak bude uvedeno dále.

Žalobkyně považovala výši pokuty, která jí byla uložena ve výši 200 000,- Kč, za zcela zjevně nepřiměřenou s tím, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly se všemi zákonnými hledisky dle ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách, při hodnocení hledisek se odchýlily od setrvalé judikatury a napadené rozhodnutí neobsahuje relevantní skutečnosti, které by uložení pokuty v této výši ospravedlnily.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2008, sp. zn. 4 Ads 113/2007 (dostupný na www.nssoud.cz), vyplývá, že 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 (ustanovení § 78 odst. 1 s.ř.s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, anebo pokud správní orgán volné uvážení nezneužil. Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Správní orgán je tak povinen při ukládání sankce podrobně a přesvědčivě odůvodnit, k jakým skutečnostem přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv měly tyto skutečnosti na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Kritéria po určení výše pokuty jsou stanovena výčtem skutečností, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout (ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách). Vzhledem k tomu, že se jedná o výčet taxativní, je správní orgán povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané pokuty těmito hledisky zabývat a k jiným než v zákoně uvedeným hlediskům by při stanovení výše pokuty neměl přihlížet. Hlediska uvedená v tomto ustanovení je třeba zohlednit a posoudit vždy. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2010, sp. zn. 4 Ads 123/2009, dostupný na www.nssoud.cz).

Jak již bylo soudem shora uvedeno, přihlédly správní orgány k závažnosti správního deliktu ve vztahu ke konkrétním okolnostem spáchání, neboť hodnotily jednotlivé okolnosti jako přitěžující nebo polehčující (viz shora), přičemž jako neutrální hodnotily skutečnost, že se jednalo o skrytou vadu potravin. Na jednu stranu lze připustit, že žalobkyně uváděla nebezpečnou potravinu do oběhu v dobré víře, na druhou stranu v její neprospěch hovoří princip objektivní odpovědnosti za nezávadnost potravin, jí uváděných do oběhu. Vzhledem k těmto skutečnostem má soud za to, že i takto hodnocená skutečnost skryté vady má svůj racionální základ, který správní orgány logicky odůvodnily. Správní orgány hodnotily i následky, ke kterým správní delikty vedly, neboť jako polehčující okolnost zhodnotily, že nedošlo k poškození na zdraví spotřebitelů.

V daném případě mohla být uložena pokuta až do výše 50 000 000,- Kč. Pokuta uložená žalobkyni ve výši 200 000,- Kč tak činí pouze 0,4% z horní hranice pokuty. Soud nemůže hodnotit jako zjevně nepřiměřenou pokutu tu, která byla uložena ve výměře 0,4% zákonného rozpětí, pokud zde nejsou dány nějaké další zcela mimořádné okolnosti. Ty

soudem nebyly shledány a nebyly žalobkyní ani tvrzeny. Soud musí dokonce konstatovat, že je zde více přitěžujících okolností než polehčujících, a neshledává nic, co by odlišovalo případ žalobkyně od tohoto typu projednávaných věcí. Parametry, dané pro uložení pokuty, byly posouzeny jednotlivě i vzájemných souvislostech vzhledem k celkové závažnosti protiprávního jednání žalobkyně, přičemž tato byla podstatným způsobem snížena právě s ohledem na to, že nedošlo ke škodlivému účinku na lidské zdraví.

Námitka žalobkyně, že žalovaná ani správní orgán I. stupně neprovedly žádné důkazy o tom, kolik kusů nevyhovující potraviny si spotřebitel zakoupí, a pouze konstatovaly, že průměrný spotřebitel si zakoupí 1-5 ks dané potraviny, je irelevantní. Tvrzení, že sušenky se kupují v řádech kusů lze označit za skutečnost, která je obecně známá a není proto třeba ji dokazovat, přičemž z tohoto tvrzení vyplývající úvaha o možném počtu potenciálně ohrožených spotřebitelů nijak nevybočuje z mezí logického uvažování. Navíc by ani takové žalobkyní požadované „dokazování“ nemohlo nikterak ovlivnit shora uvedené závěry, neboť je jednoznačné, že ke klamání spotřebitelů, tj. jejich uvádění v omyl, dochází již tím, že o potravinách získávají nesprávné údaje. Podle názoru soudu nebyly žalovaná, ani správní orgán I. stupně, povinny takové dokazování provádět.

Ukládání pokut za správní delikty a rozhodování o jejich výši se děje ve sféře diskrečního práva správního orgánu, tedy ve sféře zákonem dovolené volnosti rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje a toto v odůvodnění rozhodnutí řádně popsat. Soud veden shora uvedenými zásadami při přezkumu přiměřenosti uložené pokuty, kdy do úvah správního orgánu může zasáhnout až tehdy, kdy je pokuta zjevně nepřiměřená, konstatuje, že takovouto nepřiměřenost neshledal.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti soud uzavírá, že správní orgány v projednávané věci postupovaly plně v souladu se zákonem o potravinách, vydaly rozhodnutí, která obsahují všechny náležitosti, a neporušily žádná práva žalobkyně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala všechny námitky žalobkyně a patřičně odůvodnila také výši uložené pokuty, kterou soud shledal zcela přiměřenou. Napadené rozhodnutí tudíž bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Žalobu vyhodnotil soud jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovaná, již nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani náhradu nákladů řízení nepožadovala, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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.

V Ústí nad Labem dne 28. srpna 2017

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
I. T.