



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: MRAZÍRNY PLZEŇ - DÝŠINA a.s.**, se sídlem Dýšina 408, *zastoupeného Mgr. Alenou Chaloupkovou, advokátkou se sídlem Rooseveltova 35/15, Plzeň*, proti **žalované: Státní veterinární správa, Ústřední veterinární správa**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 3. 2015, čj. SVS/2015/017103-G,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státní veterinární správy, Ústřední veterinární správy, ze dne 10. 3. 2015, čj. SVS/2015/017103-G, a rozhodnutí Státní veterinární správy, Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj, ze dne 12. 1. 2015, čj. SVS/2015/003434-P, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.

II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10.776,- Kč k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Aleny Chaloupkové do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

## O d ů v o d n ě n í

### I. Vymezení věci

Povinnosti provozovatele potravinářského podniku byly v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství v rozhodné době upraveny zákonem č. 110/1997

Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále též jen „zákon o potravinách“).

Zákon o potravinách mj. odkazuje na 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 (ES) č. 178/2002“), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení (ES) č. 852/2004“), a nařízení Komise (ES) č. 543/2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o obchodní normy pro drůbeží maso (dále jen „nařízení (ES) č. 543/2008“).

Rozhodnutím Státní veterinární správy, Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj, ze dne 12. 1. 2015, čj. SVS/2015/003434-P, ve spojení s rozhodnutím Státní veterinární správy, Ústřední veterinární správy, ze dne 10. 3. 2015, čj. SVS/2015/017103-G, byla žalobci jako provozovateli potravinářského podniku (dále též jen „PPP“) uložena podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách pokuta ve výši 60.000,- Kč za správné delikty podle

A. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterého se PPP dopustil dne 21. 1. 2014 v provozovně MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s., Dýšina, CZ 4288, porušením povinnosti stanovené v:

1. čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 852/2004 a požadavku stanoveného v:

a) příloze II kapitole II bodu 1. písm. f) nařízení (ES) č. 852/2004 tím, že bloky krutích prsou s pepřem byly vyloženy a rozmrazovány v přepravech a mrazírenských rámech, které mohly být zdrojem kontaminace potravin tím, že přepravy byly polepeny starými etiketami a mrazírenské rámy byly zkorodované;

b) příloze II kapitole X bodu 2. nařízení (ES) č. 852/2004 tím, že ve skladu obalů byly některé kartony s obsahem obalů otevřené, takže tyto obaly byly vystaveny riziku kontaminace z prostředí, zejména ze zde uložených kartonových obalů;

c) příloze II kapitole IX bodu 3. nařízení (ES) č. 852/2004 tím, že ve skladu obalů byl uložen jeden balík dusitanové soli „ESCO“ o hmotnosti 25 kg, který byl otevřen, čímž byl obsah balíku vystaven možné kontaminaci z prostředí;

2. čl. 18 nařízení (ES) č. 178/2002 tím, že rozmrazované krutí bloky s pepřem nebyly žádným způsobem označené, předložený dodací list 103129/BR 121 uváděl expiraci do 1. 9. 2015 a výrobní protokol z 21. 1. 2014 obsahoval datum šarže – expirace 12. 7. 2014, tedy údaje v předložených dokladech byly rozdílné, čímž PPP neprokázal, že se vztahují ke stejnému produktu, tj. rozmrazovaným krutím blokům;

3. čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002 ve spojení čl. 1 odst. 2 nařízení (ES) č. 543/2008 tím, že v označení na etiketě masného polotovaru „KRUTÍ PRSA VAC“, celkové množství 615 kg, je klamavě uveden název „KRUTÍ PRSA“, protože tento název si spotřebitel spojuje s masem, nikoliv s masným polotovarem;

B. § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách, kterého se PPP dopustil dne 27. 1. 2014 v provozovně MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s., Dýšina, CZ 4288, porušením povinnosti stanovené v § 6 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách tím, že v označení výrobku s názvem 214018 KRUTÍ PRSA VAC: hluboce zmrazený masný výrobek – masný polotovar nebyly ve složení uvedeny složky krutí maso a regulátor kyselosti E 640, naopak na etiketě byla uvedena složka „látky zvýrazňující chuť E 940“, ačkoliv použita nebyla;

C. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterých se PPP dopustil dne 31. 1. 2014 v provozovně MRAZÍRNY PLZEŇ – DÝŠINA a.s., Dýšina, CZ 4288, porušením povinnosti stanovené v čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002 tím, že v označení na etiketě zboží s názvem „214018 KRŮTÍ PRSA VAC“, celkové množství 5 010 kg, byl klamavě uveden druh „Hluboce zmrazené krůtí maso“, jelikož tento výrobek byl vyroben z masného polotovaru s názvem „Krůtí prsa s pepřem“.

## II. Žalobní body

1) Žalobce shledává nezákonnost napadeného rozhodnutí ve skutečnosti, že oba správní orgány nesprávně zjistily skutkový stav a následně nesprávně aplikovaly právní normy, a dále pak i v tom, že správní delikt není dostatečně určitě ve výrokové části odvolacího rozhodnutí vymezen. Ustanovení § 17a zákona o potravinách bylo s účinností k 1. 1. 2015 zrušeno. Dle názoru žalobce tak nemohlo být rozhodnutími ze dne 12. 1. 2015 a 10. 3. 2015 rozhodnuto o tom, že jej žalobce porušil, byť k porušení došlo ještě za účinnosti zákona ve znění tohoto ustanovení. Minimálně ve formulaci výrokové části porušení povinnosti mělo dojít k uvedení nového ustanovení. Správní úřad musí vycházet nejen ze stavu právní úpravy ke dni porušení povinnosti, ale též ke dni vydání rozhodnutí.

2) Jednání popsaná v bodech A/3, B a C se týkají označení zboží na etiketách. Žalobce je skladovatelem, který přijímá ke skladování zboží od třetích subjektů – tzv. ukladatelů. Jedná se o prodávajícího, případně výrobce, kteří mají v úmyslu po určitou dobu zboží uskladnit a následně jej prodat. Žalobce není vlastníkem takového zboží, ani jeho výrobcem či distributorem, je pouze subjektem, který poskytuje službu, a to skladování zboží za předem dohodnutých podmínek. Jeho účast v řetězci smluvních vztahů od výrobce počínaje až po konečného spotřebitele je pasivní a ohrozit zboží může sám aktivně pouze tím, že nedodrží podmínky skladování, tedy např. podmínky vztahující se k teplotě či jiným fyzikálním vlastnostem skladovacích prostor. Nemůže ovlivnit, jakým způsobem je zboží označeno, nemůže ani ovlivnit složení zboží. Pokud jsou skladovateli předloženy doklady vztahující se ke zboží a příslušné právními předpisy vyžadované certifikáty, nezbyvá mu nic jiného, než těmto důvěřovat. Sám skladovatel nemůže bez nepřiměřených nákladů sám zjistit, jaké složení zboží má a zda toto složení odpovídá označení zboží a předloženým certifikátům. Z této skutečnosti jednoznačně vychází i předpisy Evropské unie, u kterých je pasivní role skladovatele odražena ve skutečnosti, že jeho činnost do pojmu uvádění na trh zahrnuta není na rozdíl od § 2 písm. o) zákona o potravinách, který zahrnuje pod pojem uvádění na trh i skladování. V daných případech se jednalo o zboží jiných ukladatelů. Žalobce zde byl skladovatelem. Pojem provozovatel potravinářského podniku není v zákoně o potravinách definován. Nařízení (ES) č. 178/2002 definuje tento podnik jako fyzickou nebo právnickou osobu odpovědnou za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí. Dle názoru žalobce nemůže být odpovědný žalobce za plnění povinností jiných subjektů, zejména výrobců či obchodníků, kteří umístili vytýkané etikety na zboží. Skladovatel nemá možnosti, jak kontrolovat obsah zboží a soulad dokumentace se skutečným stavem. Pokud jsou mu předloženy dokumenty ze strany ukladatele, které nevykazují jednoznačné chyby, pak nemůže tyto skutečnosti posuzovat a také za případné nedodržení odpovídat.

3) Žalobce dále napadá úvahu správního orgánu, který považuje za prokázané, že polepení přepravek starými etiketami, koroze, kartónové obaly či sůl mohou být zdrojem kontaminace. O této skutečnosti nebylo nijak dokazováno a tvrzení, že tyto skutečnosti jsou zdrojem kontaminace, nebylo ničím prokázáno.

4) Žalobce dále v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně namítal, že není možné argumentovat opakováním jednání spočívajícího v klamavém označení potravin na etiketě, a odkazoval na kontrolu dne 5. 11. 2013. Rozhodnutí, na které takto správní orgán prvního stupně v odůvodnění na str. 8 odkazoval, nespecifikoval přesně tak, aby bylo zcela určité, nicméně dle názoru žalobce se mělo jednat o rozhodnutí v řízení sp. zn. SVS/2013/084464, které nebylo v době rozhodování pravomocné. Odvolací orgán sice uvedl v napadeném rozhodnutí, že tato skutečnost neměla vliv na výši pokuty, nicméně toto není dle názoru žalobce pravdivé. Pokud tuto skutečnost jako jednu ze zásadních správní orgán uvedl v příkazu ze dne 4. 9. 2014 a uložil shodnou pokutu a pokud přihlédl k tvrzenému porušení, o němž nebylo pravomocně rozhodnuto, nelze toto hodnotit jako přítěžující okolnost, neboť takové skutečnosti nelze v rámci rozhodnutí posuzovat jako předběžnou otázku a vyhodnocovat ji do doby pravomocného skončení řízení o této věci.

5) V neposlední řadě navrhuje žalobce ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. moderaci uložené sankce, neboť pokuta je dle názoru žalobce uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

### **III. Vyjádření žalovaného správního orgánu**

*Ad 1)* Výrok rozhodnutí je jasný a v souladu se zákonem. Pokud se jedná o zrušení § 17a zákona o potravinách, žalovaná se k uvedenému vyjádřila již v napadeném rozhodnutí, když uvedla, že dne 1. 1. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 139/2014 Sb., kterým byl novelizován zákon o potravinách. Uvedenou novelou došlo v případě projednávaného protiprávního jednání k jinému označení správního deliktu a také k úpravě znění skutkové podstaty. Žalovaná provedla porovnání staré a nové právní úpravy za účelem posouzení, zda nová právní úprava není pro žalobce výhodnější, nicméně bylo zjištěno, že projednávané protiprávní jednání je správním deliktem, dokonce přísněji postižitelným co do maximální výše pokuty i podle nové právní úpravy. Tím, že nebylo shledáno, že by pozdější úprava byla pro žalobce příznivější, bylo s ohledem na zásadu retroaktivity při posuzování protiprávnosti jednání postupováno podle předpisu účinného v době, kdy k protiprávnímu jednání došlo, tj. podle zákona o potravinách, ve znění účinném do 31. 12. 2014.

*Ad 2)* Žalovaná je toho názoru, že žalobce se svých veřejnoprávních povinností provozovatele potravinářského podniku nemůže zprostit tvrzením, že jeho účast jako skladovatele je v řetězci smluvních vztahů od výrobce až po konečného spotřebitele pasivní, ale naopak musí i v této pozici dodržovat normy potravinového práva, a to v zásadě od okamžiku naskladnění zboží do provozovny (skladu). Tento názor vychází z principu správně-právní, tj. objektivní odpovědnosti za protiprávní stav (za výsledek) a z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není tedy vůbec rozhodné, zda bylo protiprávní jednání žalobce vyvoláno pochybením na straně třetích subjektů, neboť k zavinění se nepřihlíží. V případě, že je porušení povinností vyvoláno protiprávním jednáním druhé smluvní strany, je na účastnících tohoto závazkového (tedy soukromoprávního) vztahu, jak si

tuto skutečnost vzájemně vypořádají. Protiprávní jednání žalobce je zcela samostatným odpovědnostním vztahem tohoto subjektu jako provozovatele potravinářského podniku, který zachází s živočišnými produkty. Tudíž i žalobce jako každý jiný provozovatel potravinářského podniku si nese plnou odpovědnost za svou „fázi potravinového řetězce“, tzn. že má odpovědnost za příjem živočišných produktů do svého zařízení, jejich uložení zde, a to až do doby jejich výdeje (další uvádění do oběhu). Podle § 2 písm. o) zákona o potravinách, ve znění účinném do 31. 12. 2014, se uváděním do oběhu rozumí i skladování potravin. Pojem uvádění do oběhu byl nahrazen pojmem uvádění na trh, jenž je uveden v čl. 3 bod 8 nařízení (ES) č. 178/2002 a jehož význam je v zásadě totožný. Podle čl. 3 bod 8 tohoto nařízení 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*. Žalobce se podílí na distribuci potravin jejich skladováním ve své schválené provozovně a následným výdejem tohoto zboží dalším subjektům k zásobování potravinového řetězce, resp. drží potraviny účelově určené k prodeji či jakémukoliv dalšímu převodu (potraviny do svého skladu přijímá a ze skladu vydává, tedy realizuje převody tohoto zboží dalším subjektům). Dle čl. 3 bod 16 uvedeného nařízení se pak „fázemi výroby, zpracování a distribuce“ rozumí *jakákoli fáze včetně dovozu od prvovýroby potravin až po jejich skladování, přepravu, prodej nebo dodání konečnému spotřebiteli, popřípadě rovněž dovoz, produkce, výroba, skladování*.

*Ad 3)* Že polepení přepravek starými etiketami, koroze, kartonové obaly či sůl mohou být zdrojem kontaminace, jednoznačně vyplývá z kontrolních zjištění popsanych v protokolu o kontrole č. CZ14 S 32038 -006 ze dne 28. 1. 2014 a především z přiložené fotodokumentace. Dle požadavku uvedeného v příloze II kapitole II bodu 1. písm. f) nařízení (ES) č. 852/2004 „*musí být povrchy (včetně povrchů zařízení) v oblastech, kde se manipuluje s potravinami a zejména povrchy přicházející do styku s potravinami udržovány v bezvadném stavu a snadno čistitelné, a je-li to nezbytné, snadno dezinfikovatelné. To vyžaduje použití hladkých, omyvatelných, korozivzdorných a netoxických materiálů, pokud provozovatelé potravinářských podniků nepřesvědčí příslušný orgán o vhodnosti jiných použitých materiálů*“. Uložení masa v přepravekch polepených starými etiketami a uložených na zkorodovaných mrazírenských rámech uvedený požadavek zcela jednoznačně nesplňuje. Rovněž ponecháním předmětů/potravin na otevřeném prostoru (otevřený balík soli a kartony s obsahem obalů) nelze zabránit kontaminaci určitými nežádoucími látkami z prostředí nebo v důsledku lidské činnosti a nesevďčí tak o splnění požadavků nařízení (ES) č. 852/2004 na skladování, resp. chránění potravin tak, aby nebyly vystaveny riziku kontaminace (porušení požadavků přílohy II kapitoly X bodu 2. A kapitoly IX bodu 3. nařízení (ES) č. 852/2004). Dle názoru žalované tak bylo v řízení jednoznačně prokázáno porušení čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 852/2004.

*Ad 4)* V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je na str. 8 poukázáno na skutečnost, že stejný skutek byl zjištěn již při úřední veterinární kontrole dne 5. 11. 2013. Na str. 5 téhož rozhodnutí pak správní orgán I. stupně k námitce žalobce vznesené v odporu zcela konkrétně specifikoval, že za protiprávní jednání zjištěné právě dne 5. 11. 2013 byla žalobci uložena pokuta příkazem čj. SVS/2013/084464 a po jeho zrušení rozhodnutím čj. SVS/2014/103862-P ze dne 29. 12. 2014. Na okraj žalovaná poznamenává, že uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno odvolacím orgánem dne 13. 5. 2015. Žalovaná v této souvislosti

trvá na svém závěru, že přihlédnutí k této skutečnosti v souvislosti s jedním z výroků rozhodnutí nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Jak žalovaná uvedla v napadeném rozhodnutí, i pokud by správní, resp. odvolací orgán odhlédl od jedné přitěžující okolnosti v jednom bodě z výroků napadeného rozhodnutí, nesníží se závažnost deliktu jako celku a není to ani důvodem pro snížení pokuty či zrušení rozhodnutí.

#### IV. Posouzení věci krajským soudem

V bodě 1) žaloby se brojí proti aplikaci ust. § 17a zákona o potravinách, které bylo zrušeno s účinností od 1. 1. 2015. K tomu soud uvádí, že již odvolací správní orgán poznamenal, že novelou zákona o potravinách, provedenou k 1. 1. 2015 zákonem č. 139/2014 Sb., došlo v případě projednávaného protiprávního jednání k jinému označení správního deliktu a také k úpravě znění skutkové podstaty. Odvolací správní orgán proto provedl porovnání právní úpravy účinné v době spáchání protiprávního jednání a právní úpravy účinné v době rozhodování správních orgánů za účelem posouzení, zda nová právní úprava není pro účastníka řízení výhodnější. Na základě komparace příslušných zákonných ustanovení došel odvolací správní orgán k tomu, že nová právní úprava zákona o potravinách nevyklučuje odpovědnost za spáchané protiprávní jednání ani ve prospěch účastníka řízení nemění výši sankce za správní delikt, než jak bylo stanoveno právní úpravou, za jejíž účinnosti došlo ke spáchání protiprávního jednání. Nebylo tedy shledáno, že by pozdější právní úprava byla pro účastníka řízení příznivější (str. 3 a 4 žalobou napadeného rozhodnutí). Soud se s tímto názorem žalované ztotožňuje a nepovažuje bod 1) žaloby sám o sobě za důvodný.

V bodě 2) žaloby žalobce namítá, že není odpovědný za jednání popsaná v bodech A/3, B a C.

K tomu soud konstatuje, že právní odpovědnost je založena protiprávním jednáním odpovědné osoby (odpovědnost za zavinění, subjektivní odpovědnost) nebo vznikem protiprávního stavu, za který osoba odpovídá bez ohledu na zavinění (odpovědnost za následek, objektivní odpovědnost). Objektivní odpovědnost není obecná, lze ji vyvozovat pouze tam, kde to stanoví právní předpis. V daném případě si správní orgány neujasnily, zda u žalobce třeba prokazovat subjektivní odpovědnost nebo zda se stačí dovolávat objektivní odpovědnosti. Ve správních rozhodnutích se operuje s protiprávním jednáním žalobce, ve vyjádření k žalobě se patrně dospívá k odpovědnosti za následek [arg.: „... z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není tedy vůbec rozhodné, zda bylo protiprávní jednání žalobce vyvoláno pochybením na straně třetích subjektů, neboť k zavinění se nepřihlíží. V případě, že je porušení povinností vyvoláno protiprávním jednáním druhé smluvní strany, je na účastnících tohoto závazkového (tedy soukromoprávního) vztahu, jak si tuto skutečnost vzájemně vypořádají. Protiprávní jednání žalobce je zcela samostatným odpovědnostním vztahem tohoto subjektu jako provozovatele potravinářského podniku, který zachází s živočišnými produkty.“]. I v tomto si ovšem musí správní orgány zjednat jasno.

U jednání sub A/3 a sub C byla odpovědnost žalobce dovozena z § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, podle něhož se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost

stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny. U jednání *sub* B byla odpovědnost žalobce dovozena z § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách, podle něhož se provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, dopustí správního deliktu tím, že označí potravinu v rozporu s § 6 až 8 nebo § 9. Jak z § 17 odst. 2 písm. b), tak z § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách plyne, že k odpovědnosti osoby se vyžaduje její protiprávní jednání, neboť správního deliktu se pachatel dopustí tím, že – poměrně obecně – jednáním poruší stanovenou povinnost nebo – konkrétněji – označí potravinu v rozporu s právem. Soud nepochybně to, že některých správních deliktů podle zákona o potravinách se jako provozovatel potravinářského podniku může dopustit také skladovatel. Bude však na správních orgánech, aby – setrvají-li na svém přesvědčení – prokázaly, že žalobce jako skladovatel svým protiprávním jednáním porušil tu a tu povinnost, resp. tak a tak označil potravinu ve vztahu k označení uvedenému na etiketě.

Správní orgány se tedy s odpovědností žalobce za jednání popsaná v bodech A/3, B a C nevyrovnaly přezkoumatelným způsobem (což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé).

V bodě 3) žaloby se namítá, že nebylo prokázáno, že polepení přepravek starými etiketami, koroze, kartónové obaly či sůl mohou být zdrojem kontaminace. K tomu soud uvádí, že to, že tu skutečně bylo riziko kontaminace, plyne z kontrolního protokolu a přiložené fotodokumentace a z příslušných ustanovení nařízení (ES) č. 852/2004 citovaných ve vyjádření k žalobě. Na toto vyjádření žalované soud odkazuje; bod 3) žaloby sám o sobě nepokládá soud za důvodný.

Bod 4) žaloby se týká skutečností majících vliv na výši pokuty.

K tomu soud konstatuje, že podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

V přezkoumávané věci byla vyměřena a ponechána pokuta ve výši 60.000,- Kč.

V příkazu ze dne 4. 9. 2014, čj. SVS/2014/051285-P, odůvodnila krajská veterinární správa výši pokuty takto: Při určení výše pokuty bylo přihlédnuto jako k polehčující okolnosti k tomu, že protiprávní jednání účastníka řízení mělo nedbalostní charakter a že tímto protiprávním jednáním účastníka řízení nebyly zjištěny žádné negativní následky v oblasti zdraví spotřebitele. Přitěžující skutečností je to, že označení na obalu je základní informací, podle které se spotřebitelé rozhodují, zda potravinu koupí nebo nekoupí. Proto označení musí uvádět údaje tak, aby nemohl být spotřebitel uveden v omyl. PPP přitěžuje také skutečnost, že klamavé značení se týkalo velkého množství potravin, konkrétně 5 625 kg polotovaru z drůbežího masa. Dále bylo přihlédnuto k tomu, že stejný skutek uvedený ve výroku C (klamavé uvedení názvu „krutí maso“, ačkoliv se jednalo o masný výrobek z krutího masa) byl zjištěn již při úřední veterinární kontrole dne 5. 11. 2013. Po zvážení všech výše uvedených okolností, při vědomí toho, že uložená pokuta musí plnit zejména funkci preventivní, která spočívá v odrazení (varování) před protiprávním jednáním v budoucnu, ale i funkci represivní, která je s to vyvolat znatelný postih v majetkové sféře účastníka řízení, a

s přihlédnutím k tomu, že za tyto správní delikty může být uložena pokuta až do výše 3.000.000,- Kč, pokládá správní orgán pokutu ve výši 2 % maximální možné sazby za přiměřenou, jejímž účelem je motivovat účastníka řízení k tomu, aby se napříště vyvaroval protiprávních jednání. Zároveň je výše uložené pokuty rovněž dostatečně postihující. Z uvedených důvodů bylo rozhodnuto o uložení povinnosti k peněžitému plnění při spodní hranici zákonem stanovené sazby.

V rozhodnutí krajské veterinární správy ze dne 12. 1. 2015, čj. SVS/2015/003434-P, se k výši pokuty mj. uvádí, že při určení výše pokuty bylo přihlédnuto jako k přitěžující okolnosti ke skutečnosti, že protiprávní jednání se týkalo, pokud jde o porušení povinnosti stanovené v čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002, celkem 5 625 kg polotovaru z drůbežního masa, což je již značné množství. Označení na obalu je základní informací, podle které se spotřebitelé rozhodují, zda potravinu koupí nebo nekoupí. Proto označení musí uvádět údaje tak, aby nemohl být spotřebitel uveden v omyl. Účastníkovi přitěžuje mnohost zjištěného protiprávního jednání. Přitěžující okolností je i zjištění opakovaného jednání spočívající v klamavém označení potraviny na etiketě, uvádějící spotřebitele v omyl. Stejný skutek uvedený ve výroku C (klamavé uvedení názvu druhu „krutí maso“, ačkoliv se jednalo o masný výrobek z krutího masa) byl zjištěn již při úřední veterinární kontrole dne 5. 11. 2013. Účastníku řízení však svědčí ještě několik polehčujících okolností. Nebylo prokázáno, že by účastník řízení jednal se záměrem (úmyslem) poškodit či ohrožit zájmy chráněné relevantními právními předpisy, popřípadě získat pro sebe protiprávně majetkovou hodnotu (jednání má nedbalostní charakter). Protiprávní jednání účastníka řízení také vylučuje možnost poškození zdraví spotřebitele, které nemohlo spotřebitele nijak na zdraví ohrozit (v souvislosti s protiprávním jednáním nebyly prokázány žádné následky na zdraví lidí).

V rozhodnutí Ústřední veterinární správy ze dne 10. 3. 2015, čj. SVS/2015/017103-G, je k výši pokuty mj. uvedeno, že přihlédnutí k nepravomocně uložené pokutě nemělo vliv na výši uložené pokuty. Pravdou je, že opakovanost protiprávního jednání správní orgán prvního stupně zmínil jako přitěžující okolnost v souvislosti s výrokem C napadeného rozhodnutí. Dle názoru odvolacího orgánu fakt, že se podobná skutečnost vůbec už jednou v provozovně řešila a bylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty, dokresluje situaci v provozovně. I pokud by správní, resp. odvolací orgán odhlédl od jedné přitěžující okolnosti v jednom bodě z výroků napadeného rozhodnutí, nesníží se závažnost deliktu jako celku a není to ani důvodem pro snížení pokuty či zrušení rozhodnutí. V daném případě je dle názoru odvolacího orgánu rozhodující především mnohost spáchaného protiprávního jednání, která byla postupně během tří veterinárních kontrol zjištěna a která již sama o sobě svědčí o problémech odvolatele v souvislosti s dodržováním norem potravinového práva.

Nároky na odůvodnění výše uložené sankce vymezila soudní praxe tímto způsobem: *„Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedla tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo následně soudem přezkoumatelné.“*



*Z judikatury zdejšího soudu v této souvislosti vyplývá, že „jakkoli má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Mezi tyto principy správního rozhodování patří podle Nejvyššího správního soudu i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolávají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60).*

I když se citovaný rozsudek přímo týká ukládání sankcí za přestupky, názory v něm prezentované lze bezpochyby obdobně aplikovat také na ukládání sankcí za jiné správní delikty.

Že se v přezkoumávané věci správní orgány s výší uložené pokuty vyrovnaly na úrovni, kterou na ně oprávněně klade současná soudní praxe, nelze podle názoru soudu z odůvodnění předmětných rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a odvolacího správního orgánu bez pochybností dovodit.

Jednou ze základních zásad při ukládání sankcí (určování jejich výše) je princip individualizace sankce. Individualizovaná sankce je výsledkem procesu, v němž správní orgán postupuje v souladu se zásadou zákonnosti, tj. podle zákonných pravidel pro ukládání sankce, a zároveň v maximální možné míře zohledňuje konkrétní okolnosti případu. O určení výše pokuty v rámci zákonného rozpětí nerozhodují zákonné znaky správního deliktu. Zákonné znaky jsou vlastní každému správnímu deliktu, ať už se za jeho spáchání vyměřuje pokuta v jakékoli výši v rámci zákonného rozpětí. Zatímco zákonné znaky správního deliktu rozhodují o tom, podle kterého sankčního rozpětí bude pachatelí určena výše pokuty, o určení výše pokuty samotné v rámci zákonného rozpětí rozhodují jedině individuální zvláštnosti případu. O zvláštnostech daného spáchaného správního deliktu nestačí v rozhodnutí správního orgánu pojednat obecně, tyto momenty je třeba vždy konkretizovat a odůvodnit poukazem především na jednotlivé přitěžující a polehčující okolnosti. Přitom za přitěžující nebo polehčující okolnost je možno považovat pouze takovou skutečnost, která má význam pro posouzení závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následků a okolností, za nichž byl spáchán, a proto i pro určení výše uložené pokuty. Mezi významem jednotlivých přitěžujících a polehčujících okolností mohou být v konkrétním případě značné rozdíly. Některá přitěžující či polehčující okolnost má význam větší, jiná menší. Proto není možno se omezit pouze na zjištění přitěžujících a polehčujících okolností, ale současně je třeba hodnotit význam každé z nich pro určení uvažované výše pokuty podle kritérií uvedených v § 17i odst. 2 zákona o potravinách.

V daném případě byly původně shledány tři přitěžující okolnosti: označení na obalu je základní informací, podle které se spotřebitelé rozhodují, klamavé značení se týkalo velkého množství potravin a stejný skutek uvedený ve výroku C byl zjištěn již při úřední veterinární

kontrole dne 5. 11. 2013 (viz příkaz krajské veterinární správy ze dne 4. 9. 2014, čj. SVS/2014/051285-P). Následně odvolací správní orgán od prvé z těchto okolností mlčky ustoupil [čemuž samo o sobě se nedá příliš vytknout, protože šlo o zákonný znak správního deliktu, nikoli o přitěžující okolnost] a od třetí z nich ustoupil výslovně [arg.: „*přihlédnutí k nepravomocně uložené pokutě nemělo vliv na výši uložené pokuty*“]; zůstala zde tedy jen přitěžující okolnost spočívající v klamavém značení velkého množství potravin. Ačkoli přitěžující okolnosti se ztenčily ze tří na pouhou jednu, výše pokuty vyměřená žalobci zůstala naprosto stejná (60.000,- Kč). Nelze zde tudíž vysledovat vztah mezi přitěžujícími okolnostmi a výší pokuty.

V daném případě nadto nebyla v rozhodnutích správních orgánů adekvátně vyjevena ani proporce mezi přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi. Zdejší soud připomíná správním orgánům, že by měly více dbát názoru Nejvyššího správního soudu, že „*hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě*“ (rozsudek ze dne 1. 2. 2012, čj. 3 Ads 53/2011-68). Konkrétní výše uložené pokuty musí přitom být v relaci ke zjištěnému rozsahu a povaze odpovědnosti pachatele. V odůvodnění předmětných rozhodnutí absentuje rovněž hodnocení významu přitěžujících a polehčujících okolností ve vzájemných souvislostech.

Lze tedy uzavřít, že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze dostatečně vysledovat, že v přezkoumávané věci bylo skutečně možno / nutno určit pokutu ve stanovené výši.

### V. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož podaná žaloba byla ve výše uvedeném rozsahu shledána důvodnou, soud pro vady řízení podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a ze stejného důvodu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo [uvedené nedostatky nejsou bez újmy instance odstranitelné jen aktivitou odvolacího správního orgánu], a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

V daném případě jsou důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů, soud se proto nezabýval návrhem žalobce na moderaci uložené pokuty.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.

Žalobci, který měl ve věci plný úspěch, bylo podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. možno proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, přiznat právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši 12.228,- Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1.000,- Kč, z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu

(6.200,- + DPH = 7.502,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za dva úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (600,- + DPH = 726,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení a 2) žaloba. Jelikož zástupkyně žalobce uplatnila nárok na náhradu nákladů řízení ve výši **10.776,- Kč**, byla žalobci přiznána náhrada nákladů předmětného řízení jen v požadované výši. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

***P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 nejbližze 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](http://www.nssoud.cz).***

V Plzni dne 31. května 2016

**JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.**  
předseda senátu

Za správnost: Kováříková