



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **ARDO Mochov s.r.o.**, se sídlem Klánovická 601/40, Praha 9, zast. Mgr. Tomášem Kaplanem, advokátem, se sídlem Opletalova 1525/39, Praha, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 1. 2016, č. j. SZPI/AT152-10/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2019, č. j. 6 A 82/2017 - 52,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2019, č. j. 6 A 82/2017 - 52, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 18. 1. 2016, č. j. SZPI/AT152-10/2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 27.695 Kč, k rukám jejího zástupce Mgr. Tomáše Kaplana, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 27. 10. 2016, č. j. SZPI/AT152-7/2016, shledala, že žalobkyně porušila povinnosti stanovené v článku 14 odst. 1 ve spojení s článkem 14 odst. 2 písm. b) a článkem 14 odst. 3 písm. b) nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 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“) a dále v § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 6. 9. 2016 (dále jen „zákon o potravinách“).

[2] Těchto porušení se měla žalobkyně dopustit tím, že podle dodacího listu č. 2100653212 ze dne 16. 10. 2015 a dodacího listu č. 2100654627 ze dne 23. 10. 2015 dodala společnosti Billa, spol. s r.o. (dále jen „Billa“) do jejího centrálního skladu potravinu „Zeleninové branolky, hluboce zmrazená potravina, hmotnost 500 g, DMT 06/2017, šarže 265162B11, výrobce Ardon.v., Wezestraat 61, B-8850 Ardooie, a to v celkovém množství 4.320 balení“, u které bylo na základě laboratorních rozborů ze dne 15. 12. 2015 zjištěno, že:

1) obsahovala lepek v množství 6199 mg/kg, tedy alergen, který nebyl uveden ve složení potraviny. Z toho důvodu byla potravina vyhodnocena jako nevhodná k lidské spotřebě podle článku 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002, a to v návaznosti na článek 14 odst. 3 písm. b) tohoto nařízení, a tudíž se jednalo ve smyslu článku 14 odst. 1 téhož nařízení o potravinu jinou než bezpečnou;

2) obsahovala tuk v množství 7g/100 g, tedy složku, která nebyla uvedena ve složení potraviny (deklarované složení: „mrkev 60 %, pastinák 40 %“). Potravina tedy byla nedostatečně označena, čímž byl porušen § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách.

[3] Správní orgán prvního stupně proto dospěl k závěru, že se žalobkyně dopustila správních deliktů podle § 17 odst. 1 písm. p) [provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny] a § 17 odst. 2 písm. q) [provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5] zákona o potravinách, za což žalobkyni uložil podle § 17 odst. 11 písm. d) téhož zákona za použití zásady absorpce sazeb analogicky podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, úhrnnou pokutu ve výši 300.000 Kč a také povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[4] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[5] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[6] Nepřisvědčil totiž žádné z uplatněných žalobních námitek. Městský soud konkrétně uvedl, že žalovaná se náležitě vypořádala s odvolacími námitkami žalobkyně a srozumitelně popsala, z jakých skutkových zjištění správní orgán prvního stupně v dané věci vycházel, jakou právní úpravu aplikoval a na základě jakých úvah dospěl k závěru, že žalobkyně spáchala vytýkané správní delikty. Také vyjádřil, že závěr správních orgánů obou stupňů, že se žalobkyně vytýkaných správních deliktů dopustila, má dostatečnou oporu v provedených důkazech [těmi jsou kontrolní zjištění správního orgánu prvního stupně zachycená v protokolu o kontrole č. P130-11161/15 ze dne 23. 12. 2015, včetně příloh (dodací listy vztahující se k předmětnému zboží, výsledky rozboru vzorků zboží)].

pokračování

Podle městského soudu neobstála ani argumentace žalobkyně, že údaj o obsahu lepku byl na výrobku uveden v cizích jazycích a že v řízení nebylo dostatečně prokázáno přelepení cizích jazykových mutací etiketou v českém jazyce. Výrobek byl totiž určen spotřebitelům v České republice, relevantní proto byly pouze údaje o složení výrobku uvedené v českém jazyce; v něm údaj o obsahu tuku a lepku chyběl.

[7] Městský soud také vyslovil, že správní orgány neměly žádný důvod se domnívat, že se žalobkyně mohla dopustit správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. f) zákona o potravinách, jehož skutková podstata spočívá v neuvedení informace o potravině v českém jazyce. Údaje o složení v českém jazyce se na posuzovaném výrobku nacházely, nebyly však správné, resp. úplné, neboť v nich chyběl údaj o obsahu tuku a lepku, které tento výrobek obsahoval. Městský soud dále přisvědčil správním orgánům, že žalobkyně se dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách uvedením na trh potraviny, která obsahuje lepek v množství 6199 mg/kg výrobku, aniž by to současně bylo uvedeno v údajích o složení výrobku. Žalobkyně jako provozovatelka potravinářského podniku tímto protiprávním jednáním nedodržela požadavky na bezpečnost potravin podle nařízení č. 178/2002. Je přitom nerozhodné, zda stopové množství lepku bylo ve výrobku překročeno 100 krát (jak uvedla žalovaná, která vycházela ze stopového množství 50 mg/kg) nebo více než 250 krát (správní orgán prvního stupně vycházel z hodnoty 25 mg/kg). Pro posouzení závažnosti deliktního jednání žalobkyně je podle městského soudu rozhodná pouze skutečnost, že žalobkyně ve výrobku stopovou hodnotu lepku mnohonásobně překročila. Závěr, že konzumace daného výrobku může mít pro spotřebitele trpící celiakií závažné zdravotní důsledky, totiž platí bez ohledu na to, z jaké hodnoty stopového množství lepku správní orgány obou stupňů z praktických důvodů vycházely. Nebyl proto důvod k tomu, aby žalovaná v napadeném rozhodnutí, vycházející z jiné hodnoty stopového množství lepku, přikročila v odvolacím řízení ke snížení uložené pokuty.

[8] Městský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že správní orgány nedostatečně zdůvodnily výši uložené sankce. Posouzení závažnosti správních deliktů shledal přezkoumatelným a plně se s ním ztotožnil. Podle městského soudu žalovaná rovněž správně uvedla, že uložená sankce musí být (a s ohledem na svou výši také je) způsobilá plnit preventivní funkci, tedy předcházet protiprávnímu jednání, a to nejenom u pachatele správního deliktu, ale i u dalších subjektů.

[9] Městský soud se ztotožnil rovněž se závěrem správních orgánů, že se žalobkyně dopustila i správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Povinností provozovatele potravinářského podniku je totiž neprodleně vyřadit z dalšího oběhu nedostatečně nebo nesprávně označené potraviny; to však žalobkyně neučinila, neboť předmětné zboží dodala svému odběrateli, společnosti Billa, přestože šlo o potravinu nedostatečně označenou. Podle městského soudu se správní orgány nedopustily ani namítaného dvojího přičítání téže skutečnosti (uvedení potraviny, která je nesprávně označena, na trh) nebo dvojího trestání za totéž. Žalobkyně byla sankcionována za spáchání dvou správních deliktů. Tuto skutečnost také správní orgány právem zohlednily při stanovení výše pokuty, která byla uložena jako úhrnná s využitím zásady absorpce a správní orgán prvního stupně také oprávněně dovodil, že protiprávní jednání žalobkyně nebylo ojedinělé (ve smyslu spáchání jediného správního deliktu).

[10] Městský soud nakonec vyslovil, že v nynější věci nebyl důvod k tomu, aby správní orgány při stanovení výše pokuty zohlednily skutečný počet prodaného zboží, neboť pro posouzení závažnosti deliktního jednání žalobkyně bylo rozhodné, kolik kusů vadně označené potraviny dodala svému odběrateli; jednalo se přitom o 4.320 kusů předmětného zboží, což žalovaná vyhodnotila jako značné množství. Skutečnost, jakým způsobem odběratel žalobkyně se zbožím dále nakládal, zda jej přímo nabízel k prodeji či jen skladoval, proto nemá a nemůže mít vliv na hodnocení závažnosti správního deliktu žalobkyně.

III.

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatelka především nesouhlasí se závěrem správních orgánů potvrzeným i městským soudem, že se porušením povinností podle článku 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 a podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách dopustila vedle správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách (tím, že společnosti Billa dodala potravinu, která obsahovala alergen lepek) rovněž správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) téhož zákona (neboť tuk nebyl uveden ve složení na obalu výrobku a stěžovatelka neprodleně nevyřadila tuto potravinu z dalšího oběhu jako potravinu nedostatečně označenou).

[13] Stěžovatelka zdůrazňuje, že učinila obratem (po sdělení společnosti Billa o nesrovnalostech ohledně dodaného zboží) kroky (stažení ze skladů společnosti Billa, resp. jejího dodavatele, částečná likvidace zboží a doplnění popisu složení potraviny) k okamžitému vyřazení předmětné potraviny z dalšího oběhu, a proto nenaplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka o nesrovnalostech v době uvedení na trh nevěděla (ač je jí známa objektivní odpovědnost provozovatele potravinářského podniku), přičemž její úmysl ohledně uvedení nikoliv bezpečné a nedostatečně nebo nesprávně označené potraviny na trh ve smyslu příslušných právních předpisů nebyl ze strany správních orgánů tvrzen ani prokazován, nebylo podle stěžovatelky možné, aby učinila jakákoliv opatření před seznámením se s nesrovnalostmi. Stěžovatelka také nesouhlasí s poukazem městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 4 Ads 66/2009 - 101, neboť v něm kasační soud posuzoval pouze jeden správní delikt, kterého se provozovatel potravinářského podniku dopustil nevyřazením potraviny z oběhu a provozovatel ani s takovým vyřazením nesouhlasil (na rozdíl od stěžovatelky v nynějším případě, která tak učinila obratem sama).

[14] Stěžovatelka má také za to, že pokud již byla sankcionována podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách, došlo ke konzumpci skutkové podstaty podle § 17 odst. 2 písm. q) téhož zákona. Výklad ustanovení § 17 odst. 2 písm. q) citovaného zákona tím způsobem, že se jedná o jakékoliv uvedení na trh, tedy umožnění koupě takové nevhodné potraviny, by podle stěžovatelky znamenal, že by ostatní skutkové podstaty [zejména ta uvedená v § 17 odst. 1 písm. p) tohoto zákona] byly v podstatě nadbytečné, neboť trestají

pokračování

shodné jednání provozovatele potravinářského podniku. Navíc je podle stěžovatelky třeba vzít v úvahu přesné znění § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Pomocí gramatického výkladu lze dovodit, že se jedná pouze o vyřazení z dalšího oběhu, což vylučuje aplikaci sankce na předchozí jednání stěžovatelky. Na již dokonané jednání provozovatele potravinářského podniku při zjištění uvedení nevhodné potravin na trh je přitom podle stěžovatelky nutné aplikovat jiná ustanovení zákona o potravinách. V případě stěžovatelky tak bylo aplikováno ustanovení § 17 odst. 1 písm. p) tohoto zákona. Závěr ohledně údajného spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách tudíž podle stěžovatelky nemá oporu ve spisu ani provedeném dokazování.

[15] Jelikož správní orgány a městský soud vycházely z nesprávného základu, že byly spáchány dva správní delikty, dospěly podle stěžovatelky rovněž k chybnému závěru, že jí má být uložena pokuta v úhrnné výši. Tato skutečnost rovněž měla vliv na výši pokuty, neboť správní orgány i městský soud posuzovaly jednání stěžovatelky jako „nikoliv ojedinělé“, tedy stěžovatelku vnímaly jako pachatele více správních deliktů v oblasti potravinářství.

[16] Stěžovatelka nakonec namítá i to, že uložením sankce v celkové výši 300.000 Kč bylo porušeno její právo na spravedlivý proces a na spravedlivé (správní) trestání, neboť již v důsledku zahájení správního řízení stěžovatelka zavedla nové kontrolní mechanismy a nesla náklady na nápravu nastalé situace. Uložení sankce za správní delikt je přitom podle stěžovatelky nutné brát až jako *ultima ratio*, tím spíše je pak třeba dbát na spravedlnost trestání a zvažovat sankce a předchozí bezúhonné jednání. Ve stěžovatelčině případě však byla bezúhonnost při rozhodování o výši sankce i v následném přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí fakticky popřena, neboť správní orgán prvního stupně uzavřel, že deliktní jednání stěžovatelky nebylo ojedinělé, ačkoliv se reálně jednalo o jedno ojedinělé jednání, jeden skutek. Výše uložené sankce tedy neodpovídá zákonným podmínkám správního trestání a poškozují stěžovatelku jak v majetkové, tak i obchodní rovině.

IV.

[17] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvává na svém závěru, že se stěžovatelka dopustila rovněž správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Povinnost neprodleně vyřadit z trhu předmětnou potravinu stěžovatelka porušila tím, že ji uvedla s nevyhovujícím označením na trh. Stěžovatelka přitom nesla jako provozovatel potravinářského podniku uvádějící potraviny do oběhu objektivní odpovědnost a bylo zcela na ní, jaká opatření učiní, aby její provozovna a potraviny jí uváděné do oběhu splňovaly požadavky platného práva. Stěžovatelka dodávala svému odběrateli potravinu, která byla opatřena přeplečkou s českým označením potraviny, které vykazovalo hned dvě vady. Stěžovatelka přitom měla tuto potravinu před dodáním odběrateli minimálně jeden týden ve skladu, a proto mohla a měla odhalit vady ve značení a zabránit tak uvádění na trh potraviny nesprávně označené.

[18] Skutečnost, že stěžovatelka částečně stáhla zboží po kontrolním zjištění provedeném u jejího odběratele, nemá podle žalované vliv na naplnění skutkové podstaty již spáchaného správního deliktu. Vázat povinnost neprodleně vyřadit z dalšího oběhu

potravinu nedostatečně nebo nesprávně označené až na zjištění kontrolních orgánů by zcela ztrácelo svůj smysl, neboť do případné kontroly a jejích závěrů by taková potravinu byla stále na trhu. Cílem zákonodárce přitom zcela jistě bylo, aby takové potraviny vůbec na trh uváděny nebyly. U potravin nedostatečně či nesprávně označených se nadto často jedná o vadu zjevnou, pro jejíž zjištění (potažmo odstranění) není třeba vyčkávat výsledků laboratorních rozborů. Právě uvedené je podle žalované v souladu se zákonem i judikaturou správních soudů. Žalovaná také odmítá námitku stěžovatelky ohledně nepřiléhavosti rozsudku kasačního soudu č. j. 4 Ads 66/2009 - 101.

[19] Žalovaná nepřisvědčuje ani kasační námitce, že skutková podstata podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách a skutková podstata podle § 17 odst. 1 písm. p) téhož zákona se navzájem vylučují, neboť trestají shodné jednání. Správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. p) citovaného zákona spočívá v jednání, kdy provozovatel potravinářského podniku nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle nařízení č. 178/2002 a správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách spočívá v nevyřazení z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5, tedy potraviny nedostatečně nebo nesprávně označené, neodpovídající požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem, páchnoucí, pokud pach není charakteristickou vlastností výrobku, nebo jinak poškozené, deformované, znečištěné nebo zjevně chemicky nebo mikrobiologicky narušené. Tyto správní delikty jsou tudíž podle žalované odlišné, a proto nelze přitakat stěžovatelce, že by spáchání jednoho z nich vylučovalo spáchání druhého, byť by se jednalo o jednočinný souběh.

[20] Žalovaná nakonec uvádí, že si není vědoma jakéhokoliv porušení zásad správního řízení, tedy ani porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a na spravedlivé trestání. Nadto je tato námitka vznesena pouze v obecné rovině. Porušení více povinností (nehledě na skutečnost kolika skutky k nim došlo) lze posuzovat za obecnou přítěžující okolnost. Co se týče uhrazení nákladů souvisejících s nápravou protiprávního stavu, výše těchto nákladů není pro stanovení výše pokuty v daném případě relevantní, neboť to byla právě stěžovatelka, která protiprávní stav způsobila.

[21] Žalovaná uzavírá, že stěžovatelka svým jednáním naplnila skutkovou podstatu dvou správních deliktů a její protiprávní jednání proto nebylo ojedinělé. Tuto skutečnost správní orgány hodnotily jako přítěžující okolnost v neprospěch stěžovatelky. K tomu žalovaná poukazuje i na rozsudek kasačního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, podle něhož mnohost správních deliktů lze považovat obecně za přítěžující okolnost.

[22] S ohledem na uvedené skutečnosti navrhuje žalovaná, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uplatnila jednak důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pod který lze podřadit tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a jednak důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pod který lze podřadit *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

[26] Z obsahu kasační argumentace je však zřejmé, že stěžovatelka ve skutečnosti nenamítá pochybení správních orgánů při zjišťování skutkového stavu věci. Vyslovuje nesouhlas s právním posouzením a závěry správních orgánů potvrzenými následně městským soudem, ohledně toho, že se dopustila dvou správních deliktů podle zákona o potravinách, a byla jí proto uložena úhrnná pokuta. Tvrzené důvody kasační stížnosti přitom soud posuzuje podle jejich obsahu, a nikoliv podle formálního označení (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47). Stěžovatelčina argumentace tudíž spadá pouze pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda je tento kasační důvod naplněn.

[27] Jak již uvedeno, správní orgán prvního stupně shledal, že stěžovatelka ve dnech 16. 10. 2015 a 23. 10. 2015 dodala společnosti Billa potravinu (zmrazené zeleninové hranolky) v množství 4.320 balení, v jejíchž údajích o složení (na obalu) chyběly v českém jazyce jednak informace o obsahu tuku. Tím stěžovatelka porušila povinnost zakotvenou v § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách, neboť neprodleně nevyřadila z dalšího oběhu nedostatečně označenou potravinu. Dále chyběly též informace o obsahu alergenu lepek. Tím podle správního orgánu prvního stupně stěžovatelka porušila povinnost stanovenou v článku 14 odst. 1 ve spojení s článkem 14 odst. 2 písm. b) a článkem 14 odst. 3 písm. b) nařízení č. 178/2002, neboť uvedla na trh potravinu, která není ve smyslu tohoto nařízení bezpečná, jelikož je považována za nevhodnou k lidské spotřebě. S ohledem na uvedené dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že se stěžovatelka dopustila správních deliktů podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách, neboť jako provozovatel potravinářského podniku nedodržela požadavky na bezpečnost potravin podle nařízení č. 178/2002 (ve vztahu k neuvedení alergenu lepku v údajích o složení potraviny) a § 17 odst. 2 písm. q) téhož zákona, neboť předmětnou nedostatečně označenou potravinu nevyřadila z dalšího oběhu (ve vztahu k neuvedení tuku v údajích o složení potraviny).

[28] Právě se závěrem, že svým jednáním naplnila i v pořadí druhý výše uvedený správní delikt, však stěžovatelka nesouhlasí. Z toho dále dovozuje, že správní orgány i městský soud vycházely z nesprávného základu, že byly spáchány dva správní delikty, a proto dospěly rovněž k chybnému závěru, že má být stěžovatelce uložena pokuta v úhrnné výši. Tato skutečnost rovněž měla vliv na výši pokuty, neboť správní orgány i městský soud posuzovaly jednání stěžovatelky jako *nikoliv ojedinělé*, tedy stěžovatelku vnímaly jako pachatele více správních deliktů v oblasti potravinářství.

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka nezpochybnila právní kvalifikaci vytčeného jednání spočívající ve spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách a namítala toliko skutečnost, že správní orgány i městský soud učinily nesprávný závěr o spáchání druhého správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) téhož zákona. S ohledem na obsah kasačních námitek se tudíž kasační soud blíže nezabýval posouzením vytýkaného jednání, jímž mělo dojít ke spáchání prvního z uvedených deliktů. Rozsahem i důvody kasační stížnosti je totiž vázán (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] Podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách, *provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 je dále povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny nedostatečně nebo nesprávně označené.*

[31] Podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách, *provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny na trh, se dopustí správního deliktu tím, že nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a) bodů 3 až 5.*

[32] Ze správního spisu se podává, že stěžovatelka postupně ve dvou dílčích dodávkách ve dnech 16. 10. 2015 a 23. 10. 2015 dodala společnosti Billa celkem 4.320 kusů balení zmrazených zeleninových hranolků, na jejichž obalu chyběl údaj o tom, že ve složení uvedené potraviny je obsažen tuk (a také alergen lepek). Dne 23. 11. 2015 byl v provozovně Billa proveden odběr vzorku posuzované potraviny za účelem jeho dalšího rozboru (ten byl proveden dne 15. 12. 2015 a zachycen v dílčím protokolu o zkoušce D011-11294/15/A01). Dne 27. 11. 2015 byla stěžovatelka společností Billa informována o nedostatečném označení této potraviny, stěžovatelka ještě téhož dne požádala společnost Billa o okamžité zastavení prodeje potraviny a zaslání informace o aktuálním počtu zboží na jednotlivých pobočkách, téhož dne také po dohodě se stěžovatelkou společnost Billa stáhla potravinu z prodeje, dne 1. 12. 2015 se stěžovatelka dohodla se společností Billa na tom, že provede likvidaci potraviny stažené z prodeje, zbývající kusy zboží zablokovala společnost Billa ve svých skladech a dne 8. 12. 2015 si je stěžovatelka převzala, převezla do svého skladu a opatřila je novou českou etiketou. Dne 23. 12. 2015 správní orgán prvního stupně poprvé kontaktoval stěžovatelku a provedl u ní kontrolu. Přitom zjistil, že na trh je již uváděna potravina s novými českými etiketami s uvedením slunečnicového oleje a pšeničné mouky v jejím složení na etiketě v jazyce českém. Z celkového dodaného množství 4.320 kusů výrobků bylo zlikvidováno 2.259 kusů, společnost Billa z centrálního skladu stěžovatelce zpět vrátila dalších 1.116 kusů a prodáno bylo 945 kusů uvedeného výrobku.

[33] Stěžovatelka právě na základě popsanych skutkových okolností věci, o nichž není mezi účastníky řízení sporu, dovozuje, že nápravu (vyřazení potraviny z dalšího oběhu) učinila ještě před tím, než ji kontaktoval správní orgán prvního stupně, a správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách se tudíž vůbec nedopustila.

[34] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že souhlasí s dílčí úvahou žalované obsaženou v napadeném rozhodnutí o tom, že „neprodlené vyřazení potraviny z oběhu nelze vázat na datum zjištění kontrolního orgánu spočívající tom, že daná potravina nesplňuje požadavky potravinového práva“ (viz strana 8, první odstavec napadeného rozhodnutí), nýbrž je třeba ji odvozovat od okamžiku, kdy byla taková potravina uvedena na trh. Uvedením na trh se

pokračování

přitom 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* (viz čl. 3 bod 8 nařízení č. 178/2002). Tudíž i dodání nedostatečně označené potraviny odběrateli (včetně dodání do jím užívaného skladu), je uváděním na trh, aniž by nutně muselo jít o přímé dodání zboží do konkrétní prodejny, jak se stěžovatelka zřejmě domnívá.

[35] Nicméně správní orgány i městský soud při posouzení věci pochybily při výkladu aplikovaných ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 a § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách, a v důsledku toho také nedostatečně zohlednily výše uvedené skutečnosti o přijetí konkrétních opatření ze strany stěžovatelky poté, co zjistila nedostatky v označení uvedené potraviny, avšak ještě před tím, než ji s těmito nedostatky seznámil správní orgán prvního stupně.

[36] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že žalovaná i městský soud se se svými závěry odvolávaly zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 66/2009 - 101 a vyšly při výkladu aplikovaných právních norem výhradně z výkladu pojmu „*vyřazení z oběhu*“, jenž však součástí těchto právních norem není (viz odst. [30] a [31]). Použití citovaného rozsudku v nynější věci tak není přílehavé. I když lze přisvědčit dílčímu závěru uvedenému v tomto rozsudku, že je úkolem provozovatele potravinářského podniku, aby v rámci své podnikatelské činnosti přijal takové kontrolní mechanismy, jež zajistí, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost (o kterou v tam posuzovaném případě šlo) podle obecně platných předpisů nebyly vůbec uváděny do oběhu, současně z něj vyplývá, že se v něm kasační soud konkrétně vůbec nezabýval výkladem pojmu „*vyřazení (potraviny) z dalšího oběhu*“ (důraz přidán), užitý v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Spornou tam byla otázka, zda splnění povinnosti vyřazení z oběhu (přestože i tehdy § 11 odst. 2 písm. a) v návěti obsahoval slovní spojení „*vyřadit z dalšího oběhu*“) představuje situace, kdy provozovatel potravinářského podniku zjistí informace o jakosti potraviny z rozboru provedeného kontrolním orgánem a v té chvíli potravinu z oběhu stáhne. V odkazovaném rozsudku se čtvrtý senát pouze stručně vyjádřil k tomu, že tuto povinnost „*neprodleně vyřadit (med) z oběhu*“ nelze vázat až na zjištění kontrolních orgánů, neboť do případné kontroly a jejích závěrů by taková nevyhovující potravina byla stále na trhu.

[37] V nynější věci se však jedná o případ, kdy stěžovatelka ještě před tím, než vůbec zjistila od správního orgánu prvního stupně informace o výsledku rozborů odebraných vzorků potraviny, potravinu stáhla z prodeje, resp. zčásti ji zlikvidovala, aniž to však žalovaná a městský soud jakkoliv vzaly při posouzení znaků skutkové podstaty daného správního deliktu v potaz.

[38] Jinými slovy čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 Ads 66/2009 - 101 na základě odlišné kasační argumentace a odlišných skutkových okolností případu posuzoval odlišné aspekty, byť obdobného, správního deliktu a na půdorysu toho se věnoval zejména hodnocení, zda daný výrobek (med) splňoval požadavky vyhlášky na jeho jakost. V té souvislosti pak vyslovil požadavek na vyřazení takové potraviny nesplňující požadavek na určitou jakost z oběhu. Výklad neurčitého pojmu „*(neprodleně) vyřadit z dalšího oběhu*“ užitý v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách však v citovaném rozsudku neprovedl. Právě ten je však pro

naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách, ale i pro následnou úvahu o výši sankce, v dané věci stěžejní. Vyřazení potravin nedostatečně označené z dalšího oběhu je totiž tou povinností, za jejíž porušení žalovaný stěžovatelku sankcionoval. Přitom sporným zde nebylo, že potravinu uvedená na trh byla nedostatečně označená, nýbrž právě to, zda ji stěžovatelka neprodleně vyřadila z dalšího oběhu. Touto otázkou se rozsudek čtvrtého senátu vůbec nezabýval, není proto na nynější věci použitelný.

[39] Podřazení stěžovatelce vytýkaného jednání pod uvedenou skutkovou podstatu tak žalovaná i městský soud učinily na základě úvahy, že stěžovatelka zboží uvedla na trh a již tím ji také naplnila. Opomněly však posoudit, zda uvedení na trh není esenciálním předpokladem pro následné splnění zákonné povinnosti na „vyřazení (potravin) z *dalšího oběhu*“. Správní orgány i městský soud tak v podstatě svým výkladem z povinnosti „vyřadit z *dalšího oběhu*“ učinily fakticky povinnost neuvádět určitou potravinu vůbec do oběhu či na trh [k tomu srov. § 10 odst. 1 zákona o potravinách, podle něž *[n]a trh je zakázáno uvádět potraviny a) klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamavým způsobem,¹⁰⁾ b) s prošlým datem použitelnosti, c) neznámého původu, d) překračující nejvyšší přípustné úrovně kontaminace radionuklidy stanovené v souladu s atomovým zákonem, e) ozářené v rozporu s požadavky stanovenými tímto zákonem a prováděcím právním předpisem*].

[40] Správní orgány i městský soud se tedy dopustily chybného výkladu § 11 odst. 2 písm. a) bodu 3 zákona o potravinách. Vůbec nevyložily v něm užitý neurčitý pojem „(neprodleně) vyřadit z *dalšího oběhu*“. Bez toho však stěží mohly dojít ke správnému závěru o podřazení zjištěného skutkového stavu pod tuto právní normu a posoudit naplnění znaků skutkové podstaty vytčeného správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Uvedené pochybení je tedy třeba v dalším řízení napravit a uvážit, zda je možné splnit povinnost k „neprodlenému vyřazení (potravin) z *dalšího oběhu*“ bez toho, aby tato potravin byla nejprve na trh (do oběhu) uvedena.

[41] Při opětovném posouzení se tedy žalovaná bude znovu zabývat naplněním skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách a v té souvislosti se zaměří zejména na řádný výklad pojmu „vyřazení (potravin) z *dalšího oběhu*“ ve smyslu citovaného ustanovení. V té souvislosti zváží, zda s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu stěžovatelka tuto povinnost (vyřadit potravinu nedostatečně označenou neprodleně z dalšího oběhu) svým jednáním fakticky naplnila či nikoliv. Přitom je třeba odlišit tzv. prvotní uvedení na trh od pojmu „*další oběh*“. Předpokladem „*dalšího oběhu*“ zboží nepochybně je, aby se před tímto dalším oběhem potravin vůbec na trh dostala či byla uvedena. Podle Nejvyššího správního soudu se v § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách jedná právě o jeden z postihů, který míří na situace, kdy pro určité charakteristiky nevyhovující potravin (zde nedostatečně označená) již byla na trh uvedena a provozovatel potravinářského podniku, který ji na trh uvedl, ji neprodleně z dalšího oběhu nevyřadí. Jiný výklad citovaného ustanovení a v něm užitého sousloví „*další oběh*“ není z podstaty věci možný.

[42] Bude tak věcí dalšího posouzení ze strany žalované, zda v případě potravin uvedených stěžovatelkou na trh došlo k naplnění zmíněné skutkové podstaty správního deliktu, tedy že nebyly z dalšího oběhu vyřazeny, ale i v jakém rozsahu (z hlediska výše

pokračování

sankce). Je totiž zřejmé, že stěžovatelka potraviny uvedla na trh (dodala je do skladu či prodejen společnosti Billa), ale je sporné, zda byly po jejich uvedení na trh vyřazeny z dalšího oběhu, tedy zda došlo k naplnění hypotézy § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Touto otázkou se dosud žalovaná ani městský soud nezabývaly, neboť vycházely z nesprávné predikce, že vyřazení z dalšího oběhu fakticky znamená, že se takové zboží nikdy do oběhu nesmí dostat. Jak již ale uvedeno výše, má-li být zboží z dalšího oběhu vyřazeno, muselo být předtím do oběhu (na trh) uvedeno.

[43] S ohledem na právě uvedené závěry žalovaná nejprve posoudí, zda v případě stěžovatelky celé množství 4.320 kusů balení uvedené potraviny poté, co bylo uvedeno na trh, bylo či nebylo vyřazeno z dalšího oběhu a v té souvislosti provede výklad aplikovaného § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách, jak Nejvyšší správní soud výše naznačil. Teprve poté bude moci opětovně uvážit nejen o naplnění znaků uvedené skutkové podstaty správního deliktu, ale výsledky těchto svých úvah také bude moci promítnout do závěrů o výši sankce.

[44] Shledá-li žalovaná opětovně, že skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách stěžovatelka svým jednáním naplnila, při novém stanovení výše sankce vezme též v úvahu všechny zjištěné skutečnosti, jež, za předpokladu, že nebudou představovat znak dané skutkové podstaty, posoudí jako okolnosti mající vliv na výši sankce jako polehčující či přitěžující.

[45] S ohledem na právě vyslovené se Nejvyšší správní soud nemohl nyní vyjádřit k dalším kasačním námitkám, týkajícím se konzumpce dvou skutkových podstat správních deliktů, o něž v dané věci šlo, jakož i týkajícím se výše sankce, neboť by to bylo předčasné.

[46] Pro výše uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v posuzované věci byl kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněn.

VI.

[47] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek. Jelikož by městský soud v novém řízení nemohl učinit nic jiného, než zrušit napadené rozhodnutí, zrušil kasační soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 věty první a odst. 4 s. ř. s. současně i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V dalším řízení tedy žalovaná provede výklad aplikovaných právních norem a poté znovu posoudí, zda se stěžovatelka dopustila vytýkaného jednání spočívajícího nevyřazení z dalšího oběhu nedostatečně či neúplně označené potraviny. Teprve poté opětovně rozhodne i o výši sankce.

[48] Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti, a to podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka jako v řízení úspěšný účastník má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených v řízení proti žalované, která ve věci úspěch neměla.

[49] Stěžovatelce předně náleží náhrada zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč. Celkem tedy 9.000 Kč.

[50] Dále náhrada nákladů řízení zahrnuje odměnu za zastoupení advokátem za celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby, účast na ústním jednání u městského soudu dne 6. 6. 2019 a sepis kasační stížnosti ze dne 17. 7. 2019 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý z těchto úkonů právní služby náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za sepis návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 1.550 Kč [jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu ve výši jedné poloviny sazby, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku žalobě je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy náklady právního zastoupení za čtyři a půl úkonu právní služby činí 15.450 Kč. S ohledem na skutečnost, že zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani ve výši 3.245 Kč po zaokrouhlení (21 % z částky 15.450 Kč).

[51] Stěžovatelce tedy náleží náhrada nákladů řízení před městským soudem a Nejvyšším správním soudem v celkové výši 27.695 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupce stěžovatelky v přiměřené lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu