



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Faisala Husseiniho a soudkyně Michaely Bejčkové ve věci žalobkyně: **ARDO Mochov s. r. o.**, Klánovická 601/40, Praha 9, zastoupené advokátem Mgr. Tomášem Kaplanem, Opletalova 1525/39, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**, Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 10. 2022, čj. SZPI/AT152-48/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2024, čj. 18 A 98/2022-61,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1.1 Skutkové okolnosti a právní kvalifikace

[1] Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále *správní orgán prvního stupně*) rozhodnutím ze dne 27. 10. 2016, čj. SZPI/AT152-7/2016, shledala, že žalobkyně porušila povinnosti stanovené v čl. 14 odst. 1 ve spojení s čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 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 *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 *zákon o potravinách*).

[2] Těchto porušení právních předpisů se žalobkyně dopustila 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., do jejího centrálního skladu potravinu „Zeleninové hranolky, 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 čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002, a to v návaznosti na čl. 14 odst. 3 písm. b) tohoto nařízení, a tudíž se jednalo ve smyslu čl. 14 odst. 1 téhož nařízení o potravinu jinou než bezpečnou;

2) obsahovala tuk v množství 7 g/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.

[5] Proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 1. 2016 podala žalobkyně žalobu k městskému soudu, který ji zamítl rozsudkem ze dne 6. 6. 2019, čj. 6 A 82/2017-52. Následně však tento rozsudek i rozhodnutí žalované ze dne 18. 1. 2016 zrušil NSS rozsudkem ze dne 10. 8. 2021, čj. 4 As 295/2019-49. NSS vrátil věc žalované k dalšímu řízení s tím, že žalovaná měla provést „výklad aplikovaných právních norem“ a poté znovu posoudit, zda se žalobkyně „dopustila vytýkaného jednání spočívajícího v nevyřazení z dalšího oběhu nedostatečně či neúplně označené potraviny. Teprve poté opětovně rozhodne i o výši sankce“.

[6] V průběhu dalšího řízení správní orgán prvního stupně vyrozuměl žalobkyni o pokračování v řízení, a rovněž jí oznámil, že ve světle rozsudku čj. 4 As 295/2019-49 je nutné přesněji vymezit skutky a pozměnit jejich právní kvalifikaci. NSS totiž v daném rozsudku vytkl správním orgánům především chybný výklad § 11 odst. 2 písm. a) bodu 3 zákona o potravinách, podle kterého je provozovatel potravinářského podniku povinen „neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny nedostatečně nebo nesprávně označené.“ V dalším řízení jim tedy byla uložena, jak již NSS zmínil výše, povinnost znovu se zabývat výkladem zmíněného ustanovení, a dále také naplněním skutkové podstaty podle § 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 ve spojení s § 17 odst. 1 písm. p) téhož zákona.

pokračování

[7] Správní orgán prvního stupně pak na základě výše uvedených okolností rozhodl rozhodnutím ze dne 12. 4. 2022, čj. SZPI/AT152-45/2016, tím, že přesněji vymezil skutek a upravil právní kvalifikaci tak, že se žalobkyně dopustila přestupků tím, že

1) ve dnech 16. 10. 2015 a 23. 10. 2015 porušila povinnost stanovenou v čl. 14 odst. 1¹ v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. a),² čl. 14 odst. 3 písm. b)³ a čl. 14 odst. 4 písm. a)⁴ nařízení č. 178/2002, neboť ze svého skladu uvedla na trh formou prodeje odběrateli BILLA potravinu „zeleninové hranolky, hluboce zmrazená potravina, hmotnost 500 g, DMT 06/2017, šarže 265162B11, výrobce Ardo n.v., Wezestraat 61, B-8850 Ardooie“, v celkovém množství 4 320 ks balení, u kterého bylo zjištěno, že obsahovala lepek v množství 6 199 mg/kg při nejistotě stanovení $\pm 2,0 \cdot 10^3$ mg/kg, tj. alergen, který nebyl deklarován ve složení potraviny uvedeném na české etiketě nalepené na obalu potraviny (deklarované složení: „mrkev 60 %, pastinák 40 %“); tím, že potravina obsahovala lepek, který nebyl vyznačen v jejím složení, byla daná potravina vyhodnocena na základě informací poskytnutých na české etiketě nalepené na obalu potraviny určené k dodání konečnému spotřebiteli jako potravina škodlivá pro zdraví, když byly zohledněny pravděpodobné okamžité nebo krátkodobé účinky dotyčné potraviny na zdraví osoby, která ji konzumuje, čímž se žalobkyně dopustila přestupku dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách;

2) v týchž dnech porušila povinnost stanovenou v čl. 9 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1169/2011 v návaznosti na čl. 18 odst. 1 nařízení č. 1169/2011, neboť ze svého sídla uvedla na trh formou prodeje odběrateli BILLA shora uvedenou potravinu ve výše specifikovaném množství, u níž bylo zjištěno, že obsahovala tuk v množství 7 g/100 g při nejistotě stanovení $\pm 0,20$ g, kdy zjištěný obsah tuku dokazoval přítomnost tukové složky, která nebyla deklarována ve složení potraviny uvedeném na české etiketě nalepené na obalu potraviny (deklarované složení: „mrkev 60 %, pastinák 40 %“), čímž se dopustila přestupku dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.

[8] Za tato jednání správní orgán prvního stupně žalobkyni v souladu s použitím absorpční zásady podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách uložil úhrnnou pokutu ve výši 300 000 Kč. Dále byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. O tom rozhodla žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku tak, že změnila postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu výrok I. rozhodnutí ze dne 12. 4. 2022 v části týkající se trestu ohledně odkazu na příslušnou právní úpravu a výrokem III. ve zbývajících

¹ Potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná.

² Potravina se nepovažuje za bezpečnou, jeli považována za

a) škodlivou pro zdraví;

b) nevhodnou k lidské spotřebě.

³ Při rozhodování o tom, zda potravina je nebo není bezpečná, se berou v úvahu

a) obvyklé podmínky použití potraviny spotřebitelem a v každé fázi výroby, zpracování a distribuce a

b) informace poskytnuté spotřebiteli, včetně informací na štítku nebo dalších informací obecně dostupných spotřebiteli o tom, jak zamezit škodlivým účinkům určité potraviny nebo skupiny potravin na zdraví.

⁴ Při rozhodování o tom, zda je potravina škodlivá pro zdraví, se berou v úvahu

a) pravděpodobné okamžité nebo krátkodobé nebo dlouhodobé účinky dotyčné potraviny nejen na zdraví osoby, která ji konzumuje, ale také na zdraví dalších generací;

b) pravděpodobné kumulativní toxické účinky;

c) zvláštní zdravotní citlivost určité skupiny spotřebitelů, je-li potravina pro tuto skupinu spotřebitelů určena.

části výroku I a II prvostupňového rozhodnutí odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla.

1.2 Posouzení městským soudem

[9] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované u městského soudu, který její žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[10] Předně městský soud podotkl, že v dané věci rozhoduje fakticky již podruhé. Nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a zdůraznil, že žalobkyně uplatňuje celou řadu námitek, které však městský soud již posoudil a vypořádal ve svém rozsudku čj. 6 A 82/2017-52 citovaném v bodě [5]. Při posouzení obsahově podobných námitek, které žalobkyně v kasační stížnosti proti rozsudku čj. 6 A 82/2017-52 nezpochybnila, vyšel nyní městský soud ze závěrů vyslovených ve zmíněném rozsudku. Postupně potom vypořádal jednotlivé žalobní námitky.

[11] Městský soud nepřisvědčil žádné z uplatněných žalobních námitek. Předně nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že by rozhodnutí žalované trpělo vadou nepřezkoumatelnosti. Soud ověřil, že žalovaná vhodně reagovala na všechny námitky uplatněné v průběhu odvolacího řízení, vyslovila jasně své závěry a vysvětlila i úvahy, které k vypořádání jednotlivých námitek vedly. Žalovaná rovněž srozumitelně popsala, z jakých skutkových zjištění ve svém rozhodnutí vycházela, a na základě čeho, proč a jak kvalifikovala spáchané přestupky. Celé odůvodnění je dle městského soudu detailní a má oporu v relevantně provedených důkazech.

2. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

2.1 Kasační stížnost

[12] Žalobkyně (nyní *stěžovatelka*) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jelikož se domnívá, že se městský soud zákonným způsobem nevypořádal s jejími námitkami. Stěžovatelka namítá nesprávné posouzení právní otázky již od počátku řízení, a to i po změně právní kvalifikace. Nesouhlasí s tím, že jí byla uložena sankce za správní delikty podle § 17 odst. 1 písm. p) a r) zákona o potravinách. Je přesvědčena, že vzhledem ke znění čl. 14 nařízení č. 178/2002 neuvedla do oběhu potravinu zdraví škodlivou, jelikož daná potravinu nebyla výslovně určena pro celiaky. K neuvedení tuku ve složení výrobku stěžovatelka podotýká, že spotřebitelé měli tuto informaci v tabulce nutričních hodnot. Podle stěžovatelky tedy nemohlo dojít k porušení dvou povinností, protože přestupek nespáchala.

[13] Stěžovatelka dále namítá, že ze strany správních orgánů nebyla zachována totožnost skutku. Ačkoliv správní orgány vycházely ze stejných skutkových okolností a důkazů, dospěly podle stěžovatelky k odlišným právním kvalifikacím a následkům. Stěžovatelka proto tvrdí, že bylo zahájeno nové správní řízení o jiném skutku, a odmítá výklad, že by správní orgány v řízení pokračovaly. Nové správní řízení navíc podle stěžovatelky nebylo zahájeno do uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty 1 roku ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o spáchání deliktu, a nebylo pravomocně skončeno v objektivní lhůtě 3 let od spáchání deliktu [srov. § 17 odst. 3 písm. i) zákona o potravinách]. Stěžovatelka se také domnívá, že správní orgány chtějí podřadit její jednání pod nejzávažnější skutkovou podstatu, aniž by zvažovaly mírnější postih. Jako okolnosti pro zvážení mírnějšího postihu uvádí, že její pochybení je v tomto ohledu zcela ojedinělé, a sama podnikla kroky k jeho nápravě.

pokračování

[14] V závěru kasační stížnosti se stěžovatelka vymezuje vůči výši uložené pokuty. Stěžovatelka je přesvědčena, že uložení pokuty v celkové výši 300 000 Kč představuje porušení jejího práva na spravedlivý proces a spravedlivé trestání (horní hranice zákonné sazby činí 50 000 000 Kč, *pozn. NSS*). Podle stěžovatelky by samotné správní řízení bylo jako sankce dostačující, protože již v době jeho zahájení podnikala kroky, kterými vzniklou situaci řešila. Ukládání sankce za správní delikty je podle stěžovatelky nutné brát jako prostředek *ultima ratio*, dbát na spravedlnost trestání a zvažovat rozhodné okolnosti. Sankce v uložené výši ji poškozuje v majetkové i obchodní rovině. Proto navrhuje, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

2.2 Vyjádření žalované

[15] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Má za to, že se městský soud řádně vypořádal se všemi stěžovatelkou vznesenými námitkami, a nelze mu vytýkat opomenutí některých z nich. Postupně se pak žalovaná k jednotlivým námitkám vyjadřuje. Stěžovatelčino tvrzení, že s ohledem na znění čl. 14 odst. 4 nařízení č. 178/2002 neuvedla na trh škodlivou potravinu, protože ta nebyla primárně určena pro celiaky, a že škodlivost potravin měla být posuzována pouze ve vztahu k tzv. běžnému spotřebiteli, považuje žalovaná za nepřiměřeně extenzivní výklad tohoto ustanovení. Podle žalované je nutné čl. 14 nařízení č. 178/2002 vykládat jako celek, a zohlednit možné reálné dopady pochybení na spotřebitele. Přesto, že potravina nebyla pro všechny spotřebitele škodlivá ve stejné míře, a zároveň nespádala výslovně do kategorie potravin určených pro celiaky, byla správním orgánem prvního stupně správně vyhodnocena jako zdraví škodlivá; pokud někdo trpí nesnášenlivostí nebo jen daný alergen nekonzumuje, může očekávat, že obsahuje-li potravina daný alergen, tato informace se mu z označení potravin dostane. K otázce neuvedení tuku ve složení výrobku pak žalovaná dodává, že uvedení této složky v tabulce hodnot nezbavuje stěžovatelku povinnosti ji zmínit právě i ve složení.

[16] Žalovaná je dále přesvědčena, že totožnost skutku zůstala zachována a správní orgán správně pokračoval v řízení. Podle ní správní orgán prvního stupně pouze změnil právní kvalifikaci, nicméně vycházel stále ze stejných skutkových zjištění. Samotná změna právní kvalifikace nemá vliv na zachování totožnosti skutku. Zároveň žalovaná odmítá tvrzení o snaze správních orgánů podřadit stěžovatelčino pochybení pod nejzávažnější skutkovou podstatu. Žalovaná tvrdí, že stěžovatelkou uváděné polehčující okolnosti, jako stažení části produktů z prodeje, nemá vliv na závažnost přestupku; té podle žalované odpovídá i stanovená výše sankce. Navrhuje tedy, aby NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

3. Právní hodnocení

[17] Kasační stížnost **není důvodná**.

[18] NSS předeseílá, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nejsou přípustné kasační námitky, které se opírají o důvody, jež stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. V tomto směru podle konstantní judikatury „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřiblíží*“ (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS). Jak NSS

vysvětlil rovněž v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do kasačního řízení. Připuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení před NSS by fakticky vedlo k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (dále rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012, čj. 4 Azs 1/2011-89).

[19] Stěžovatelka podává kasační stížnost z důvodů stanovených § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.; některé z konkrétních kasačních námitek přitom skutečně neuplatnila v řízení před městským soudem, ačkoliv jde o skutečnosti, které žalovaná opakovaně přezkoumala a vypořádala se s nimi. Stěžovatelka nicméně uvedla i námitky, které se přímo dotýkají rozhodnutí městského soudu, proto její kasační stížnost je přípustná.

[20] Nepřípustnost se týká námítka, dle které neuvedení tuku na české etiketě výrobku nemůže být vnímáno jako porušení zákonné povinnosti, protože informaci o obsahu této složky v potravině měli spotřebitelé možnost najít v tabulce nutričních hodnot. Podobně je tomu u námítka, že se správní orgány záměrně snaží její jednání podřadit pod nejzávažnější skutkovou podstatu, aniž by zvažovaly mírnější postih vzhledem k rozhodným okolnostem i faktu, že dané jednání stěžovatelky bylo zcela ojedinělé. K tomu NSS dodává, že i přes nepřipustnost této námítka se jí fakticky věnuje níže v souvislosti s tím, zda první kvalifikace jednotlivých skutků, resp. skutku, obstojí.

[21] Na samé hranici přípustnosti je pak námitka, dle které žalovaná provedla chybné právní posouzení a přijala chybný právní závěr ohledně kvalifikace skutku 1) vymezeného v bodě [7]. Stěžovatelka je přesvědčena, že do oběhu nemohla uvést potravinu škodlivou pro zdraví, protože daný produkt nebyl primárně určen pro celiaky, tedy ve vztahu k tzv. běžnému spotřebiteli rozhodně nemohlo jít o potravinu jakýmkoliv způsobem škodlivou. Právě tzv. běžný spotřebitel je podle stěžovatelky kritériem pro posouzení, kdy lze potravinu označit za škodlivou a kdy ne. V tomto ohledu také stěžovatelka provádí vlastní výklad čl. 14 nařízení č. 178/2002, a zohlednění jakéhokoliv jiného spotřebitele než „běžného“, tedy člověka bez jakéhokoliv zdravotního omezení, považuje za nepřiměřeně extenzivní výklad. Stěžovatelka tu zmiňuje především čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 178/2002, podle kterého *při rozhodování o tom, zda je potravina škodlivá pro zdraví, se berou v úvahu [...] zvláštní zdravotní citlivost určité skupiny spotřebitelů, je-li potravina pro tuto skupinu spotřebitelů určena.*

[22] K bodu [21] NSS uvádí, že v žalobě takto stěžovatelka neargumentovala. Pouze dosti obecně tvrdila, že se nedopustila nedodržení požadavků na bezpečnost potravin ve smyslu § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách: *„bezpečnost potravin byla dodržena“*, neboť *„lepek na obalu uveden byl, ale nikoli v českém jazyce“*. Svou argumentaci tak stěžovatelka dávala do souvislosti zejména s údaji na české mutaci (na štítku) údajů určených spotřebiteli; věnovala se tedy především tomu, že v takovém případě připadala v úvahu spíše skutková podstata podle § 17 odst. 1 písm. f)⁵ zákona o potravinách, přičemž čl. 14 odst. 3 písm. b) nařízení 178/2002 *„neobstojí, neboť informace poskytnuté spotřebiteli o tom, jak zamezit škodlivým účinkům určité potraviny nebo skupiny potravin na zdraví, ve smyslu tohoto ustanovení, se týkají následného nakládání s potravinou (např. nezbytnost tepelné úpravy), nejedná se o informace o složení. Tento výklad byl již potvrzen judikaturou.“*

⁵ Provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. e) neuvádí povinné informace o potravinách, stanovené v právních předpisech, v českém jazyce.

pokračování

[23] S takto formulovanými námitkami (jak lakonickými, tak zacílenými v podstatě jiným směrem než nyní v kasační stížnosti) se městský soud vypořádal – minimálně po kvantitativní stránce – více než adekvátně (viz zejména body 92, 93 a 98 napadeného rozsudku). V této souvislosti NSS připomíná, že „*správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v žalobě, resp. v kasační stížnosti řádně vymezil své výhrady proti napadenému správnímu rozhodnutí, resp. napadenému rozhodnutí krajského soudu. Naopak není povinností soudů za stěžovatele dovozovat či dohledávat tvrzení, která uváděl v dřívějších řízeních či podáních*“ (rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2015, čj. 2 As 237/2014-40, bod 12).

[24] Na rozdíl od nijak nespecifikovaného odkazu stěžovatelky na judikaturu poukázal městský soud na rozsudek NSS z 1. 6. 2017, čj. 1 As 70/2017-26, v němž NSS v obdobné situaci (neinformování spotřebitele o přítomnosti lepku v potravině) uvedl, byť tak s ohledem na okolnosti případu učinil částečně hypoteticky, že se žalovaná případně „*mohla, a to i s ohledem na čl. 14 odst. 3 písm. b) nařízení č. 178/2002, zabývat otázkou, zda v daném případě nešlo o potravinu škodlivou pro zdraví ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. a) cit. nařízení*“ (bod 39). V tomto rozsudku NSS také (bod 34) zmínil, že čl. 14 odst. 3 nařízení č. 178/2002 „*výslovně uvádí další kritéria pro posouzení bezpečnosti potravin, a to jak ve vztahu k potravinám škodlivým pro zdraví, tak k potravinám nevhodným k lidské spotřebě*“. NSS zde připomíná, že právě ve vazbě na čl. 14 odst. 3 písm. b) ve spojení s čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 178/2002 žalovaná věc posoudila. Tomuto výkladu zásadně neodporují (byť si je soud vědom, že se věc týkala složení potraviny, která byla výslovně nabízena jako bezlepková) ani závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2019, čj. 10 As 96/2018-59, dle něhož „*bezpečnou potravinou pro celiaky je jen taková, jejímž složením si mohou být jisti – tedy jejíž složení odpovídá tomu, co se prohlašuje na obalu*“ (bod 30); v bodě 31 NSS navázal tak, že potraviny, které nejsou bezpečné, „*se takovými stávají pouze pro svou potenciální škodlivost pro zvláště citlivého konzumenta – v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, která vedla i k formulaci čl. 14 nařízení 178/2002*“.

[25] Právě v uvedeném smyslu dal městský soud otázku bezpečnosti potraviny v souvislosti s informacemi poskytnutými spotřebiteli na štítku; městský soud v bodě 98 rozsudku uvedl, že „*lepek je v příloze č. II nařízení č. 1169/2011 uveden jako látka vyvolávající alergie či nesnášenlivost, proto jeho neuvedení ve složení potraviny má vliv na bezpečnost potravin. V případě neuvedení tukové složky nicméně tento závěr neplatí, neboť tuk v příloze zmiňovaného nařízení uveden není. Již z toho důvodu bylo zcela namístě kvalifikovat jednání žalobkyně (uvedení složky lepku a tuku v českém složení potraviny) jako dva rozdílné přestupky, nehledě na to, že oba přestupky chrání přinejmenším z nikoli nevýznamné části odlišný zájem. Zatímco povinnost uvádět ve složení potraviny veškeré v ní obsažené alergeny chrání zájem na bezpečnosti potravin, tak povinnost uvádět kompletní informace o složení potraviny tento cíl sama o sobě nesleduje. Neuvedení lepku, jakožto alergenu, ve složení potraviny je pak nepochybně mnohem závažnější, než pouhé neuvedení tukové složky. Je tak zcela nepochybné, že ze strany žalobkyně byly porušeny dva zcela rozdílné zájmy (zájem na bezpečnosti potravin a zájem na řádném informování spotřebitele o složení potravin). Skutečnost, že žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání dvou přestupků, tak nepředstavuje porušení zásady zákazu dvojího přičítání, neboť byly porušeny různé chráněné zájmy.*“

[26] Městský soud tak, i na základě velmi obecně formulovaného žalobního bodu, dal jasně najevo, proč se domnívá, že se jednání stěžovatelky dotýká právě otázky bezpečnosti

(a tedy i případné škodlivosti) potravin.⁶ Jeho závěry, jak již bylo řečeno, nyní stěžovatelka zpochybňuje námitkami, které jsou částečně pojaty jinak než v žalobě. NSS sice chápe, že právě to, co uvede krajský (městský) soud, je následně základem pro kasační argumentaci, a že v tomto smyslu se může v kasační stížnosti původní žalobní argumentace posunout, přesto zpravidla nelze (také s ohledem na zmíněnou zásadu dispoziční) závěry krajského (městského) soudu napadat z jiných pozic, než jaké mu byly předestřeny v žalobě. Takový případ nastal i nyní. S žalobními námitkami se městský soud vypořádal kvantitativně i kvalitativně dostatečně. Přípustnými aspekty kasační argumentace se NSS zabýval, přičemž uvádí, že s ohledem na konkrétní okolnosti nynější věci představuje argumentace čl. 14 odst. 4 písm. c) nařízení 178/2002 nepřipustnou námitku. Nadto je kasační argumentace do jisté míry nejednoznačná, resp. nejasná, pokud stěžovatelka sama uvádí, že „*právě přítomnost lepku ve výrobku činí ve světle evropské právní úpravy potravinu škodlivou pro zdraví*“. V obecné rovině pak NSS znovu připomíná, že v rozsudku čj. 1 As 70/2017-26 nevyloučil, že neinformování spotřebitele o přítomnosti lepku v potravině může vyvolat úvahu, zda nejde „*o potravinu škodlivou pro zdraví ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. a) cit. nařízení*“, a to v situaci, kdy čl. 14 odst. 3 nařízení č. 178/2002 „*výslovně uvádí další kritéria pro posouzení bezpečnosti potravin*“, tedy je naznačeno, že kritéria dle čl. 14 odst. 3 nařízení č. 178/2002 stojí vedle kritérií pro potraviny škodlivé pro zdraví (čl. 14 odst. 4 nařízení č. 178/2002) a pro potraviny nevhodné k lidské spotřebě (čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002) – srov. bod [24] výše.

[27] NSS dále uvádí, že nepřisvědčil stěžovatelčině námitce nezákonnosti napadeného rozsudku, jež měla spočívat v tom, že skutková podstata, z níž soud v rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisu. Rozsudek městského soudu je obsáhlý, soud se v něm vyčerpávajícím způsobem vypořádal se všemi stěžovatelkou vznesenými námitkami a přezkoumatelně své závěry odůvodnil, a to i s přímými odkazy na obsah soudního i správního spisu. Tato stěžovatelkou vznesená námitka je tedy nedůvodná. Nadto ji stěžovatelka nadnesla ve veskrze obecné rovině a nijak ji nekonkretizovala. NSS tak opět připomíná dispoziční zásadu, která ovládá jak řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak o kasační stížnosti (viz bod [23]). Proto ji NSS vypořádal v adekvátně obecné rovině.

[28] I s dalšími žalobními námitkami (kterých se nyní týkají námitky kasační) se městský soud vypořádal obsáhlým a vyčerpávajícím způsobem. Naproti tomu jsou nyní argumenty stěžovatelky kusé. Proto je i s odkazem na výše uvedená východiska posouzení NSS stručné.

[29] Dále stěžovatelka namítala, že v průběhu řízení nebyla zachována totožnost skutku, v důsledku čehož také správní orgán prvního stupně nemohl v řízení pokračovat. Vyrozměněním o pokračování v řízení tak podle stěžovatelky fakticky došlo k zahájení řízení nového. K tomu NSS sděluje, že se městský soud touto námitkou velmi podrobně zabýval, a to i v kontextu zásad správního trestání; proto se NSS, jak již avizoval, také touto otázkou zabýval jen stručně.

[30] Totožnost skutku je procesní institut, jehož účelem je fakticky zaručit kontinuitu skutku, tedy zajistit, aby orgány veřejné moci rozhodovaly ve všech fázích řízení o tomtéž skutku, pro který řízení zahájily. Hlavním smyslem principu zachování totožnosti skutku

⁶ Nad rámec věci NSS v této souvislosti odkazuje na čl. 4 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení 1169/2011, dle kterého stanoví-li právní předpisy o poskytování informací o potravinách požadavek uvádění povinných informací o potravině, týká se zejména informací, které spadají do jedné z těchto kategorií: [...] b) informace o ochraně zdraví spotřebitelů a bezpečném použití dané potraviny. Zejména se jedná o informace o: i) složení, které může být škodlivé pro zdraví určité skupiny spotřebitelů.

pokračování

ve správním řízení tedy je, aby správní orgány nemohly doplnit vymezený skutek o další, jiné jednání. Aby bylo možné provést vhodnou právní kvalifikaci, je nutné vymezit přesný popis skutku, který obsahuje zejména ty okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, jenž je předmětem řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2014, čj. 6 As 9/2013-43, nebo rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 As 7/2009-66, č. 1975/2010 Sb. NSS). Provést určitou změnu, resp. zpřesnit vymezení skutku je v průběhu řízení možné. To ostatně judikoval i NSS v rozsudku ze dne 17. 2. 2016, čj. 1 As 237/2015-31, v jehož bodu 22 uvedl, že *„správní orgán může v průběhu řízení, které bylo zahájeno z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.“*

[31] Ze správního spisu jednoznačně plyne, že podmínky vymezené rozsudkem NSS čj. 1 As 237/2015-31 zde byly splněny. NSS není známo, že by se správní orgán prvního stupně výrazně odchýlil od vymezení skutků, které provedl na začátku správního řízení. V popisu skutkových okolností byly správní orgány od počátku správního řízení konzistentní, drobné odlišnosti v popisu místa jednání nemají vliv na zachování totožnosti skutků. Ke změně došlo v případě právní kvalifikace, to ovšem nemá vliv na popis, resp. vymezení skutků. Z výše uvedeného tedy plyne, že správní orgány postupovaly správně, pokud navázaly na předchozí průběh správního řízení. K těmto otázkám se městský soud detailně vyslovil zejména v bodech 53 až 66 napadeného rozsudku. Tyto závěry – jako již bylo řečeno, tak velmi podrobné –, stěžovatelka nevyvrací dostatečně konkrétní oponenturou, spíše jen obecně tvrdí, že totožnost skutku nebyla zachována. Proto může NSS na přezkoumávaný rozsudek odkázat souhlasnou poznámkou.

[32] Z výše uvedeného také vyplývá, že není důvodná námitka stěžovatelky, že její odpovědnost za správní delikty zanikla. Podle § 17i odst. 3 zákona o potravinách odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Původní správní řízení bylo podle správního spisu zahájeno do 1 roku od spáchání správního deliktu, a poté, co NSS původní rozhodnutí žalované zrušil svým rozsudkem čj. 4 As 295/2019-49 (cit. v bodech [5] a [6]), správní orgán prvního stupně v řízení pokračoval. Tím, že nedošlo k zahájení nového řízení, nemohla ani uplynout prekluzivní lhůta stanovená zákonem o potravinách, tedy nezanikla ani odpovědnost stěžovatelky za spáchané delikty. NSS souhlasí s obsáhlým odůvodněním rozsudku městského soudu sp. zn. 18 A 98/2022, a v podrobnostech k vypořádání námítky vymezené v bodě [29] na něj odkazuje. Jde zejména o body 68 až 85 napadeného rozsudku. V tomto směru přitom prakticky jediné, co stěžovatelka zmiňuje, je odlišná právní kvalifikace skutku ve fázi řízení, která předcházela rozsudku NSS čj. 4 As 295/2019-49, a v té fázi, která následovala po něm. V tomto směru ale městský soud opět velmi detailně vysvětlil, že sama právní kvalifikace není rozhodná z hlediska totožnosti skutku (opět viz body [30] a [31]).

[33] Dále stěžovatelka tvrdila, že uložením úhrnné sankce ve výši 300 000 Kč bylo porušeno její právo na spravedlivý proces a na spravedlivé trestání. Správní orgány totiž podle ní nezohlednily závažnost správního deliktu, zejména nepřihlédly ke způsobu jeho spáchání, k následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán.

[34] NSS ve shodě s městským soudem zdůrazňuje, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalované; správní uvážení podléhá soudnímu přezkumu pouze v tom směru, zda správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí „spravedlivost“ pokuty, resp. neprovádí úvahy o tom, jaká by měla být exaktní výše pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004-87). Z konstantní rozhodovací praxe NSS vyplývá, že ukládání správních trestů stojí na dvou základních principech: princip zákonnosti trestu a princip individualizace trestu. Soudní řád správní dává také soudům možnost moderovat výši pokuty, kdy soud pouze zkoumá, zda při ukládání pokuty nedošlo ze strany správního orgánu k excesu při individualizaci trestu, a zda byla zohledněna všechna specifika daného případu, tedy je-li sankce přiměřená a účel trestu splní. Návrh na moderaci trestu přitom stěžovatelka v řízení před městským soudem nevznesla.

[35] V kontextu všech skutkových okolností je zřejmé, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, ve výměře nepřesahující 1 % horní hranice zákonné sazby, která činí 50 000 000 Kč [§ 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách]. Závažnost přestupku správní orgány i městský soud dostatečně odůvodnily; rovněž je nutné vzít v úvahu fakt, že pokuta byla ukládána za dva přestupky, v neprospěch žalobkyně byla hodnocena i míra nebezpečnosti posuzované potraviny. Městský soud souhlasil se stěžovatelkou, že správní trest má být prostředkem *ultima ratio*; s tímto závěrem souhlasí i NSS. Nicméně v tomto případě jde o poměrně závažný přestupek, u nějž je uložení správního trestu namíste; rozhodně jako trest nestačí pouhé konstatování viny v rámci správního řízení. S ohledem na výši pokuty je navíc zřejmé, že správní trest plní v případě stěžovatelky spíše funkci preventivní, a nikoliv represivní, jak ostatně uvedly správní orgán prvního stupně, žalovaná i městský soud.

4. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na vše výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalované pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec její běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu