



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiného a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **OKAY Market s.r.o.**, IČ: 246 78 643, se sídlem Kšírova 259, 619 00 Brno, zastoupeného Mgr. Robertem Nešpůrkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, 603 00 Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2015, č. j. SZPI/AA740-18/2015,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Výše označeným rozhodnutím žalovaný částečně změnil (v části označení jednoho ze zákonných ustanovení, které měl účastník řízení svým jednáním porušit) rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále též „správní orgán prvního stupně“, „inspektorát“) ze dne 19. 2. 2015, č. j. SZPI/AA740-11/2015, kterým správní orgán

prvního stupně uložil žalobci podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“) pokutu ve výši 160 000 Kč a rovněž povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Správní orgán prvního stupně rozhodl, že se žalobce dopustil

1. dne 11. 4. 2014 na provozovně Jánská 454/11, 602 00 Brno porušení

§ 10 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách, když uváděl do oběhu tři v rozhodnutí specifikované druhy potravin s prošlým datem použitelnosti, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách,

§ 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách, tím, že neprodleně nevyřadil z oběhu tři v rozhodnutí specifikované druhy potravin bez označení povinnými údaji v jazyce českém dle § 6 odst. 1 písm. b), c), d) nebo e), k), l) a n) zákona o potravinách, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách,

2. dne 10. 6. 2014 na provozovně Křenová 133/37, 602 00 Brno porušení

§ 11 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách, když neuchovával dva specifikované oleje při teplotě do +20 °C stanovené výrobcem, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. h) zákona o potravinách,

§ 10 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách, když uváděl do oběhu 15 v rozhodnutí specifikovaných potravin s prošlým datem použitelnosti, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách,

§ 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách, když uváděl do oběhu 5 druhů potravin (čokolád a čokoládových výrobků), u kterých došlo vlivem vysokých teplot k jejich deformaci, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách,

3. dne 12. 6. 2014 na provozovně náměstí 28. dubna 421/54, 635 00 Brno porušení

čl. 14 odst. 1 v návaznosti na odst. 2 písm. b) a odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „Nařízení č. 178/2002“), když uváděl do oběhu sýr, u kterého byla na povrchu řezu zjištěna plíseň viditelná pouhým okem, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách,

§ 11 odst. 2 písm. a) bod 5 zákona o potravinách, když uváděl do oběhu 5 v rozhodnutí specifikovaných druhů potravin, u kterých došlo vlivem vysokých teplot k jejich deformaci, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách,

§ 11 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách, když neuchovával dva specifikované oleje při teplotě do +20 °C stanovené výrobcem, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. h) zákona o potravinách,

§ 10 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách, když uváděl do oběhu 13 v rozhodnutí specifikovaných potravin s prošlým datem použitelnosti, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách,

4. dne 26. 6. 2014 na provozovně Lidická 625/35, 602 00 Brno porušení

§ 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách, když uváděl do oběhu 4 v rozhodnutí specifikované balené potraviny bez povinných údajů v jazyce českém dle § 6 odst. 4 zákona o potravinách, jednu specifikovanou potravinu označenou údajem „Datum minimální trvanlivosti: uvedeno na obalu“, přičemž toto datum nebylo vyjádřeno v češtině, ale jako „GIU 15“, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách.

[3] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že od zahájení řízení do vydání napadeného rozhodnutí bylo správní řízení vedeno pouze se žalobcem, přičemž nedošlo k žádné modifikaci. I přesto, že správní orgán prvního stupně žalobce nepřesně informoval před zahájením řízení, shledal postup správního orgánu souladný se zákonem, neboť žalobce nebyl krácen na svých právech. S odkazem na čl. 3 odst. 3 Nařízení č. 178/2002 a předloženou smlouvu o obchodním zastoupení se žalovaný ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, který jako účastníka řízení určil žalobce a nikoli jednotlivé fyzické podnikající osoby, které vykonávaly svou činnost ve vztahu k žalobci na základě smluv o obchodním zastoupení. Zdůraznil, že právě žalobce oznámil správnímu orgánu zahájení činnosti dle ust. § 3 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách, všechny provozovny, na kterých došlo ke spáchání správního deliktu, jsou provozovnami žalobce dle výpisu z obchodního rejstříku, dle smlouvy je výkon činnosti obchodního zástupce jménem žalobce a na jeho účet, a to za provizi. Ze samotné formulace v čl. 1 smlouvy o obchodním zastoupení vyplývá, že provozovatelem je žalobce. Na podporu svého závěru žalovaný odkázal rovněž na čl. 3 bod 12, čl. 6.1 a 6.3, čl. 5.1, čl. 9 smlouvy a manuál prodejny. K uložené pokutě žalovaný uvedl, že veškeré okolnosti byly posouzeny jednotlivě i ve vzájemném kontextu a odrazily se v celkové závažnosti a výši uložené pokuty. Uloženou výši pokuty odvolací orgán shledal spíše nízkou.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[4] Ve včas podané žalobě žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a aby žalovanému uložil povinnost žalobci uhradit náhradu nákladů řízení. Pro případ, že soud neshledá důvod pro zrušení rozhodnutí, navrhl žalobce podle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., aby soud od uložené pokuty upustil, eventuálně aby uložená pokuta byla snížena na 1 000 Kč.

[5] Napadené rozhodnutí považuje žalobce za nezákonné a rovněž za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož odvolací orgán se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Uložená pokuta byla podle názoru žalobce uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

[6] Předně žalobce namítal, že správní orgán prvního stupně postupoval překvapivě, když jako účastníka řízení označil žalobce. Správní orgán dal totiž žalobci opakovaně najevo, že správní řízení má být vedeno s jednotlivými obchodními zástupci (tato skutečnost podle žalobce vyplývá např. z dopisu správního orgánu adresovaného žalobci ze dne 2. 7. 2014). Žalobce má za to, že správní orgán změnu svého postoje nijak neodůvodnil a rovněž vypořádání se s touto námitkou žalovaným považuje za nedostatečné. Podle názoru žalobce se základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) nepochybně aplikují i na úkony před zahájením řízení. Žalobce zdůraznil, že v době, kdy správní orgán prvního stupně prováděl úkony pro zjištění skutkového stavu, vycházel žalobce z informace, že nebude dále účastníkem tohoto řízení, poskytnutí takové informace přitom mělo značný vliv na jeho procesní aktivitu a ochranu práv.

[7] Žalobce trvá na tom, že pachatelem správních deliktů, které mu jsou kladeny za vinu, může být pouze obchodní zástupce, který v době spáchání jednání popsaného v rozhodnutí provozoval provozovnu, v níž byla provedena kontrola. Má za to, že správní orgány nesprávně aplikovaly definici provozovatele potravinářského podniku uvedenou v čl. 3 odst. 3 Nařízení č. 178/2002 na skutkový stav posuzovaného případu, když se opíraly o skutečnosti, které nemají s definicí žádnou souvislost, nebo relevantní skutečnosti aplikovaly nesprávně. Žalovaný se podle žalobce nevyjádřil k tomu, proč zvolil ta která kritéria a proč neposoudil či nezohlednil kritéria jiná, uváděná žalobcem.

[8] Žalobce se neztotožnil s tvrzením žalovaného, že obchodní zástupce byl v podstatě v postavení vedoucího prodejny, tedy v postavení zaměstnance. Namítal, že obchodní zástupce provozuje prodejnu na základě smlouvy o obchodním zastoupení jako nezávislý podnikatel, tj. samostatně na vlastní účet a na vlastní odpovědnost. Toto tvrzení je navíc v rozporu s čl. 9 Smlouvy o obchodním zastoupení ze dne 30. 4. 2014, uzavřené mezi žalobcem jakožto „poskytovatelem“ a panem R. Š. jakožto „obchodním zástupcem“ (dále jen „Smlouva o obchodním zastoupení“; pozn.: obdobné smlouvy uzavíral žalobce i dalšími subjekty, soud je bude dále v textu označovat obecně jako smlouvy o obchodním zastoupení). Podle názoru žalobce není relevantní, jaký je rozsah faktických úkolů obchodního zástupce, rozhodující z hlediska kritérií odpovědnosti a řízení potravinářského podniku dle čl. 3 odst. 3 Nařízení č. 178/2002 naopak je, že na rozdíl od zaměstnance, obchodní zástupce tyto úkoly vykonává na vlastní účet a na vlastní odpovědnost, tj. ve zcela jiném rámci než zaměstnanec. Na nesrozumitelné považuje žalobce tvrzení žalovaného, že daný vztah naplňuje některé pojmové znaky pracovněprávního poměru, jelikož již nezmínil, které pojmové znaky to jsou.

[9] Žalobce nesouhlasí s argumentem žalovaného, že žalobce byl v živnostenském rejstříku uveden jako provozovatel předmětných provozoven, jelikož formální registrace nemá ve vztahu k definici provozovatele potravinářského podniku žádný význam.

[10] Za formalistický považuje žalobce argument, že žalobce oznámil zahájení své činnosti dle ust. § 3 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách. Ze zákona o potravinách podle žalobce vyplývá, že za provozovatele potravinářského podniku má být považována i osoba, která není takto formálně evidována. Formální evidence je proto bez významu a naopak rozhodující je materiální naplnění definičních znaků provozovatele potravinářského podniku.

[11] Z hlediska definičních znaků provozovatele potravinářského podniku není podle žalobce rozhodné ani vlastnictví prodávaného zboží, neboť potravinové právo neváže povinnosti spojené s prezentací a prodejem potravin na jejich právní vlastnictví.

[12] Za zavádějící žalobce považuje argument žalovaného, že dle Smlouvy o obchodním zastoupení může žalobce přeučtovat obchodnímu zástupci pokuty, penále a jiné postihy udělené ze strany orgánů státní správy. Tato skutečnost podle žalobce toliko prokazuje závěr, že odpovědnost za provoz podniku je ryze na straně obchodního zástupce.

[13] Žalobce dále namítal, že pokud jde o povinnost dodržovat právní předpisy, což je klíčové z hlediska definice provozovatele potravinářského podniku, smlouva o obchodním zastoupení nijak neomezuje rozhodovací možnosti obchodního zástupce. Obchodní zástupce, a nikoli žalobce je tedy osobou, která právně i fakticky rozhoduje o tom, zda bude potravinářský podnik provozován v souladu s právními předpisy, včetně plnění povinností stanovených zákonem o potravinách.

[14] Na odpovědnost a řízení potravinářského podniku má podle názoru žalobce nulový vliv také oprávnění žalobce provést v prodejně inventuru či kontrolu zboží. I tato argumentace žalovaného je tak lichá.

[15] V další části žaloby žalobce zopakoval svou argumentaci uvedenou již v odvolání, s níž se dle jeho názoru žalovaný dostatečným způsobem nevypořádal. Zdůraznil, že obchodní zástupce vykonává činnost obchodního zástupce jako nezávislý podnikatel zapsaný v živnostenském rejstříku, činnost přitom vykonává samostatně na vlastní účet a odpovědnost. Dále uvedl, že dle čl. 6.8 a 7.2 Smlouvy o obchodním zastoupení je držitelem veřejnoprávního povolení potřebného k prodeji zboží obchodní zástupce, nikoli žalobce, dle čl. 3.12 dané smlouvy se postih za porušení povinností spojených s provozem prodejny projeví v majetkové sféře obchodního zástupce, nikoli žalobce, dle čl. 5.1 předmětné smlouvy je majetek, který tvoří vybavení příslušné prodejny, přenechán k užívání obchodnímu zástupci, dle čl. 5.5 je obchodní zástupce povinen zajistit, aby provozovna byla způsobilá pro provozování jeho činnosti, a dle čl. 9 citované smlouvy obchodní zástupce přímo odpovídá za dodržování zákonných povinností ze strany zaměstnanců podílejících se na provozu prodejny. Žalobce rovněž namítal, že smlouva o obchodním zastoupení nijak neomezuje rozhodovací možnosti obchodního zástupce, pokud jde o povinnost dodržovat právní předpisy. Obchodní zástupce je tedy osobou, která právně i fakticky rozhoduje o tom, zda bude potravinářský podnik provozován v souladu s právními předpisy. Žalobce dále uvedl, že i navenek, ve vztazích s třetími osobami a orgány veřejné moci vystupuje jako osoba odpovědná za provoz potravinářského podniku obchodní zástupce a nikoli žalobce.

[16] Žalobce nesouhlasí rovněž s výší uložené pokuty, tato se mu jeví s ohledem na rozsah a závažnost provinění zcela nepřiměřená. Pokud například správní orgán uvedl, že v případě potravin s prošlým datem použitelnosti šlo o větší počet, 31, vůbec neuvedl, v jakém poměru byl tento počet vzhledem k celkovému počtu potravin nabízených v 4 kontrolovaných provozovnách. Číslo 31 tedy podle názoru žalobce vytrženo z kontextu a nemá žádnou vypovídací hodnotu, nelze jej proto označit za přítěžující okolnost.

[17] Správní orgán byl podle žalobce povinen při stanovení výše sankce zohlednit, zda spáchání deliktu skutečně vedlo k porušení práva spotřebitele, nebo zda vedlo pouze k vytvoření možnosti takového porušení. Žalobce namítal, že v daném případě k žádnému porušení práva spotřebitele nedošlo a tuto skutečnost měl správní orgán zohlednit při stanovení výše sankce ve prospěch žalobce.

[18] Žalobce rovněž namítal, že právní závěr učiněný správními orgány byl pro něj nepředvídatelný, jelikož otázka identifikace provozovatele potravinářského podniku v kontextu smluvního vztahu mezi ním a obchodním zástupcem není upravena právními předpisy, žalobce proto nemohl učinit žádná opatření, aby tomuto stavu předešel. Přitom žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005-79 (všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[19] Žalobce má s ohledem na shora uvedené za to, že i pokud by soud neshledal napadené rozhodnutí nezákonným, je zjevné, že jsou splněny zákonné podmínky pro upuštění od potrestání, jelikož trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě, replika žalobce a vyjádření žalovaného k replice žalobce

[20] Ve vyjádření k žalobě žalovaný k namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí uvedl, že všechny námitky byly v rámci odvolacího řízení řádně vypořádány. Skutečnost, že správní orgán prvního stupně po provedení kontrolního zjištění změnil své stanovisko o tom, s kým je třeba vést navazující správní řízení, je dle jeho názoru v souladu s požadavky právních předpisů. Žalobce tímto postupem nebyl nijak krácen na svých právech. K námitce týkající se účastenství, resp. otázky, kdo měl být přijat za účastníka řízení, žalovaný především zopakoval argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se touto námitkou měl podrobně zabývat. Rovněž ohledně namítané nepřiměřenosti výše uložené pokuty žalovaný setrval na své argumentaci uvedené v napadeném rozhodnutí.

[21] Žalovaný má za to, že žalobou napadené rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, a proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[22] V reakci na vyjádření žalovaného byla soudu doručena replika žalobce, v níž tento setrval na argumentaci uvedené v žalobě. Ve vztahu ke kritériím, na základě kterých lze či nelze žalobce považovat za provozovatele potravinářského podniku, žalobce uvedl, že argumentace žalovaného je založena na tautologii, že výběr těchto kritérií je správný a logický právě proto, že jej za správný a logický označil žalovaný. Žalobce má za to, že každé ze zvolených kritérií musí prokazovat naplnění alespoň jednoho z pojmových znaků provozovatele potravinářského podniku, což žalovaný neučinil.

[23] V reakci na repliku žalobce bylo soudu doručeno další vyjádření žalovaného, v němž i on v zásadě setrval na své dosavadní argumentaci. Zdůraznil, že žalovaný jako správní orgán nemusí přijmout rozhodná kritéria, která nabízel žalobce, ani není třeba konsenzu s žalobcem, nýbrž je povinen sám v souladu se zákonem objektivně vybrat rozhodná kritéria a jejich výběr řádně odůvodnit. Dle žalovaného byla daná kritéria v rámci správního řízení pevně

definována, jejich výběr byl řádně odůvodněn, a to i ve vztahu ke kritériím, která uváděl žalobce.

IV. Posouzení věci soudem

[24] Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.

[25] Předně se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jelikož jen přezkoumatelné rozhodnutí lze zpravidla podrobit věcnému přezkumu.

[26] Žalobci lze přisvědčit v tom, že odvolací orgán je povinen se v odůvodnění rozhodnutí vypořádat se všemi námitkami odvolatele, a že tento požadavek je předpokladem přezkoumatelnosti rozhodnutí o odvolání. Má-li být odvolatel přesvědčen o správnosti rozhodnutí o odvolání, musí mít možnost z něj zjistit, že se odvolací orgán zabýval všemi jeho námitkami, a jaké závěry o nich učinil. Z ustálené judikatury správních soudů (např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 26. 2. 2014, č. j. 52 Af 42/2013-139) však vyplývá, že *„ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku, resp. argument (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17).“*

[27] Z napadeného rozhodnutí soud zjistil, že žalovaný se v odůvodnění rozhodnutí vyjádřil postupně ke všem bodům odvolání, vypořádal se tedy se všemi stěžejními námitkami a argumenty žalobce. Pokud žalobce v žalobě, resp. v replice zmiňuje konkrétní argumenty,

kteřé dle jeho názoru zůstaly nepořádané (označení žalobce jako provozovatele provozovny v živnostenském rejstříku nemá vztah k označení žalobce jako provozovatele potravinářského podniku, oznámení zahájení činnosti nemá vliv na status žalobce jako provozovatele potravinářského podniku, vymezení rozhodujících kritérií pro určení provozovatele potravinářského podniku), lze konstatovat, že všechny tyto námitky jednak vypořádány byly (s. 12 – 14 napadeného rozhodnutí), jednak odpověď na ně bylo možné dovodit implicitně z odlišného názoru žalovaného. Napadené rozhodnutí splňuje podmínky přezkoumatelnosti, o čemž svědčí i skutečnost, že žalobce s argumenty žalovaného polemizuje v tom smyslu, že jím zvolená kritéria jsou ve vztahu k definici provozovatele potravinářského podniku irelevantní. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tedy soud neshledal důvodnou.

[28] Soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgán prvního stupně postupoval překvapivě, když změnil své procesní stanovisko ohledně subjektu, se kterým má být vedeno správní řízení (dříve dal správní orgán prvního stupně žalobci najevo, že správní řízení má být vedeno s jednotlivými obchodními zástupci), a že tímto postupem došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu.

[29] Soud považuje za podstatné, že v oznámení o zahájení řízení byl jako účastník řízení označen žalobce a že po celou dobu řízení až do vydání pravomocného rozhodnutí bylo řízení vedeno pouze s ním. Pokud správní orgán v přípisu ze dne 2. 7. 2014, tedy před zahájením řízení, žalobci mimo jiné sdělil, že „*veškeré skutečnosti uvedené v protokolu č. 0058-70989/14 budou dále řešeny s tehdejším provozovatelem – R. Š., IČ: X*“, lze ve shodě se žalovaným konstatovat, že úkony správního orgánu před zahájením řízení je nutné brát jako úkony, které správní orgán provádí z důvodu, aby dokázal identifikovat, zda-li je nutné zahajovat správní řízení, případně s jakým subjektem, přitom lze připustit, aby správní orgán své stanovisko ohledně subjektu, se kterým má být správní řízení vedeno, v době před zahájením řízení změnil. Při opačném výkladu by totiž byla následná možnost zahájení správního řízení výrazně oslabena.

[30] Soud má za to, že i kdyby bylo žalobci v rámci komunikace před zahájením řízení výslovně sděleno, že nebude účastníkem řízení, a následně došlo ke změně stanoviska správního orgánu, nemohlo by se jednat o vadu řízení, jelikož žalobce tímto postupem nemohl být žádným způsobem dotčen na svých veřejných subjektivních právech. Žalobce sice v žalobě namítal, že poskytnutí informace správním orgánem „*mělo značný vliv na jeho procesní aktivitu a ochranu práv*“, toto své tvrzení však nijak nekonkretizoval. Průběh řízení vyplývající ze správního spisu naopak nasvědčuje tomu, že žalobci náležela všechna práva účastníka řízení, a to po celou dobu od zahájení řízení do vydání pravomocného rozhodnutí. Soud se proto neztotožnil s argumentací, že by vydání rozhodnutí bylo nezákonné a pro žalobce překvapivé.

[31] Jádrem sporu mezi žalobcem a žalovaným spočívá v tom, zda osobou odpovědnou za správní delikty, tedy provozovatelem potravinářského podniku, byl žalobce (OKAY Market s.r.o.) nebo jednotliví obchodní zástupci jednající na základě smluv o obchodním zastoupení.

[32] Správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že vztah upravený smlouvou o obchodním zastoupení mezi žalobcem a jednotlivými obchodními zástupci neodůvodňuje

účastenství v řízení jednotlivých obchodních zástupců, ale žalobce. Za podstatné správní orgány považovaly, že obchodní zástupci vykonávají činnost jménem žalobce, který je uveden jako poskytovatel, že veškeré provozovny jsou dle živnostenského rejstříku provozovny žalobce, že obchodní zástupci byli v podstatě v postavení vedoucího prodejny, a že to byl právě žalobce, který oznámil správnímu orgánu prvního stupně zahájení své činnosti dle ust. § 3 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách, čímž prokazatelně svoji činnost registroval u SZPI jako činnost vykonávanou provozovatelem potravinářského podniku.

[33] Žalobce naproti tomu trval na tom, že za provozovatele potravinářského podniku ve smyslu čl. 3 odst. 3 Nařízení č. 178/2002 nelze považovat žalobce, ale jednotlivé obchodní zástupce. Tento názor odůvodňoval tím, že obchodní zástupce vykonává činnost jako nezávislý podnikatel, tedy samostatně na vlastní účet a odpovědnost, obchodní zástupce je osobou, která je držitelem veřejnoprávního povolení potřebného k prodeji zboží, postih za porušení povinností spojených s provozem provozovny se projeví v majetkové sféře obchodního zástupce, a nikoli žalobce, že obchodní zástupce je osobou, která právně i fakticky rozhoduje o tom, zda bude potravinářský podnik provozován v souladu s právními předpisy, včetně plnění povinností stanovených zákonem o potravinách, a že obchodní zástupce navenek vystupuje jako osoba odpovědná za provoz potravinářského podniku.

[34] Správních deliktů podle ust. § 17 a § 17a zákona o potravinách, které byly předmětem tohoto řízení, se může dopustit pouze „*provozovatel potravinářského podniku*“. Tento pojem není v zákoně o potravinách definován a je třeba vycházet z definice obsažené v Nařízení č. 178/2002.

[35] Dle čl. 3 odst. 3 Nařízení č. 178/2002 je provozovatelem potravinářského podniku fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí.

[36] Jak správně uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, důležitými pojmovými znaky pro podřazení určité osoby pod pojem provozovatel potravinářského podniku, je jednak odpovědnost za plnění požadavků potravinářského práva, jednak řízení podniku.

[37] Ačkoli žalobce namítal, že správní orgány uvedenou definici provozovatele potravinářského podniku aplikovaly nesprávně na skutkový stav daného případu, soud má naproti tomu za to, že správní orgány postupovaly správně, když vztah mezi žalobcem a jednotlivými obchodními zástupci posuzovaly právě z hlediska shora zmíněných kritérií (odpovědnost a řízení provozovny). Na základě podkladů, které jsou součástí správního spisu, především na základě Smlouvy o obchodním zastoupení, dospěl soud stejně jako správní orgány k závěru, že za provozovatele potravinářského podniku ve smyslu citovaného Nařízení je nutno považovat právě žalobce, a nikoli jednotlivé obchodní zástupce.

[38] Za podstatné soud považuje, že podle preambule Smlouvy o obchodním zastoupení a rovněž podle ust. § 2483 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník je činnost obchodního zástupce vykonávána jménem žalobce a na jeho účet. Veškerá právní jednání činěná při výkonu činnosti obchodního zástupce nejsou přičitatelná obchodnímu zástupci, ale právě žalobci. Osobou, která řídí podnik, musí tedy být z logiky věci právě žalobce, nikoli jednotliví obchodní zástupci.

[39] Ačkoli žalobce tvrdí, že obchodní zástupce je osobou, která vystupuje navenek ve vztazích s třetími osobami a orgány veřejné moci, ze spisového materiálu vyplývá, že veškeré protokoly o kontrolách jsou opatřeny razítkem žalobce s jeho DIČ. Ve vztazích navenek tedy vystupuje žalobce, nikoli jednotliví obchodní zástupci.

[40] Podle čl. 1 Smlouvy o obchodním zastoupení se prodejnou rozumí provozovna OKAY Market umístěná na adrese uvedené v Příloze č. 1 smlouvy, jejímž provozovatelem je žalobce a ve které obchodní zástupce vykonává činnost obchodního zástupce. Již z této formulace vyplývá, že provozovatelem prodejny je žalobce, nikoli obchodní zástupce.

[41] Zdůraznit je nutno rovněž skutečnost, že to byl právě žalobce, kdo oznámil správním orgánům prvního stupně zahájení své činnosti dle ust. § 3 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách. Žalobci lze přisvědčit v tom, že je vždy nutno zkoumat materiální naplnění definičních znaků provozovatele potravinářského podniku, a že za provozovatele potravinářského podniku může být považována i osoba, která nesplní oznamovací povinnost. Jelikož se však tato povinnost vztahuje právě k provozovateli potravinářského podniku, tím, že žalobce oznámil zahájení činnosti, sám tímto postupem deklaroval, že se za provozovatele potravinářského podniku považuje. V případě, že by se žalobce za provozovatele potravinářského podniku nepovažoval, nedávalo by jeho oznámení zahájení činnosti podle citovaného ustanovení žádný smysl.

[42] Soud nepochybně, že obchodní zástupce je podnikatelem ve smyslu ust. § 420 občanského zákoníku, u něhož se za pojmové znaky obecně považují samostatný výkon činnosti vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, resp. nezávislá činnost. Je však třeba zohlednit, že v případě Smlouvy o obchodním zastoupení jedná obchodní zástupce na základě pokynů zastoupeného a na jeho účet, jeho podnikatelská činnost ve smyslu samostatného výkonu činnosti na vlastní odpovědnost je tak značně omezena. Samotná skutečnost, že obchodní zástupce je podnikatelem, tedy nemá na posouzení, zda je možné jej považovat za provozovatele potravinářského podniku, žádný vliv.

[43] Soud se ztotožnil s tvrzením žalovaného, že činnost obchodního zástupce ve vztahu k žalobci, co se týče řízení podniku a odpovědnosti za plnění požadavků potravinářského práva, odpovídá postavení vedoucího prodejny ve vztahu k obchodníkovi - zaměstnavateli. Pokud žalovaný srovnal činnost obchodního zástupce se zaměstnaneckým poměrem, učinil tak toliko ve vztahu k odpovědnosti a řízení podniku, tedy právě ve vztahu ke kritériím rozhodným pro posouzení, který subjekt je provozovatelem potravinářského podniku. Žalovaný neuvedl, že by se jednalo o zaměstnanecký poměr, pouze že naplňuje některé jeho znaky, naopak výslovně zdůraznil, že nerozporuje podnikatelský statut obchodního zástupce. Soud nepovažuje za podstatné, které konkrétní pojmové znaky pracovněprávního poměru měly být v případě obchodního zástupce naplněny, jelikož tato žalobcem z kontextu vytržená úvaha byla užita pouze pro deklaraci závěru, že se o pracovněprávní vztah nejedná. Soud stejně jako žalovaný připustil míru samostatnosti obchodních zástupců například ve věci přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů (čl. 9 Smlouvy o obchodním zastoupení), toto tvrzení však není se shora uvedeným přirovnáním činnosti obchodního zástupce k činnosti vedoucího prodejny nijak v rozporu.

[44] Žalobci lze přisvědčit v tom, že z hlediska kritérií odpovědnosti a řízení potravinářského podniku není rozhodující faktický rozsah úkolů obchodního zástupce. Právě z toho důvodu však nemůže obstát jeho argumentace, že za provozovatele potravinářského podniku je třeba považovat obchodní zástupce, neboť oni jsou těmi osobami, které fakticky rozhodují o tom, zda bude potravinářský podnik provozován v souladu s právními předpisy. Je možné, že o faktickém plnění požadavků vyplývajících z potravinářského práva mohou, obdobně jako vedoucí prodejen, v jednotlivých prodejnách žalobce skutečně rozhodovat konkrétní obchodní zástupci, pouze na základě této skutečnosti je však nelze považovat za provozovatele potravinářského podniku. Je totiž nutné rozlišovat mezi plněním požadavků potravinového práva a odpovědností za plnění těchto požadavků.

[45] Soud připouští, že formální registrace žalobce v živnostenském rejstříku jako provozovatele předmětných provozoven, vlastnictví prodávaného zboží, nebo možnost žalobce provádět u obchodních zástupců kontroly či inventury nemají samy o sobě význam při posouzení, že žalobce je provozovatelem potravinářského podniku, tyto skutečnosti však tím spíš nepodporují závěr, že za provozovatele potravinářského podniku lze považovat obchodní zástupce.

[46] Ani skutečnost, že dle Smlouvy o obchodním zastoupení může přeúčtovat obchodnímu zástupci pokuty, penále a jiné postihy, neprokazuje, že by bylo možné obchodní zástupce považovat za provozovatele potravinářského podniku (spíše to svědčí o opaku, tedy že provozovatelem je žalobce, a předmětným ustanovením dané smlouvy se žalobce snaží eliminovat – v soukromoprávní rovině – případné „negativní“ důsledky, které pro něj plynou z veřejnoprávní odpovědnosti). Žalobce sice tvrdí, že tímto článkem smlouvy je prokázáno, že odpovědnost za provoz podniku je na straně obchodního zástupce, jeho argumentace je však lichá, jelikož žalobce nerozlišuje veřejnoprávní a soukromoprávní odpovědnost. Provozovatel potravinářského podniku je odpovědný za plnění veřejnoprávní povinnosti, kterou mu ukládá zákon o potravinách a tuto povinnost nelze přenést soukromoprávní smlouvou na jiný subjekt. Vztah založený smlouvou o obchodním zastoupení je pak vztahem mezi žalobcem a obchodním zástupcem a případné neplnění závazku z tohoto soukromoprávního vztahu je věcí vypořádání mezi smluvními stranami. Na veřejnoprávní odpovědnost podle zákona o potravinách tak žádná ujednání mezi smluvními stranami nemohou mít žádný vliv.

[47] K části žaloby, v níž žalobce zopakoval argumentaci uvedenou v odvolání, lze pouze konstatovat, že se jedná o zcela shodné argumenty obsažené již v odvolání (pod body 19 – 26), s nimiž se žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně vypořádal (na stranách 13 – 14). Jelikož žaloba neobsahuje nad rámec těchto argumentů žádné konkrétní námitky, kterými by žalobce oponoval závěrům žalovaného, považuje soud za postačující odkázat ve vztahu k této části na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[48] Soud nepřisvědčil ani námitce, že výše uložené pokuty byla zjevně nepřiměřená. Žalobce ani zde neuvedl žádné konkrétní argumenty, kterými by reagoval na napadené rozhodnutí, kde se žalovaný námitkou nepřiměřenosti pokuty zabýval, soud tedy pouze v obecné rovině konstatuje, že ve shodě se žalovaným nepřiměřenost sankce neshledal. Ve shodě se správním orgánem prvního stupně žalovaný vyhodnotil celkovou závažnost správních deliktů žalobce jako menší a pokutu uloženou na spodní hranici zákonné sazby (0,32 % z maximální výše) považoval za přiměřenou. K hodnocení jednotlivých zákonných

kritérií, skutkových aspektů přičítaných k tíži nebo prospěchu žalobce, jakož i ke stanovení konkrétní výše pokuty nemá soud žádných připomínek, v podrobnostech na ně odkazuje a souhlasí s nimi.

[49] Co se týče námitky, že tvrzení o 31 potravinách s prošlým datem použitelnosti bylo vytrženo z kontextu, jelikož z něj nevyplývá, v jakém poměru byl tento počet vzhledem k celkovému počtu potravin, má soud stejně jako žalovaný za to, že uvedené množství nelze hodnotit ve vztahu ke všem nabízeným potravinám, nýbrž co do rozsahu ohrožení práv spotřebitele. Rozhodující tedy není procentuální zastoupení potravin s prošlým datem použitelnosti v celkovém sortimentu žalobce, ale množství ohrožených spotřebitelů, které je přímo úměrné množství prošlých potravin. 31 druhů potravin považuje soud za významné množství, tuto okolnost lze proto nepochybně hodnotit v neprospěch žalobce.

[50] K námitce, že v daném případě nedošlo k žádnému porušení práva spotřebitele a tuto skutečnost měl správní orgán hodnotit ve prospěch žalobce, soud konstatuje, že i s touto námitkou ve stejném znění se žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal. Jak žalovaný správně uvedl, i potenciální ohrožení práv spotřebitele bylo v daném případě možné hodnotit v neprospěch žalobce (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 7. 2004, č. j. 29 Ca 245/2002-69, dle něhož i potenciální ohrožení práv spotřebitele může být považováno za škodlivý následek – k tomuto oficiálně nepublikovanému rozsudku viz jeho recepce např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2016, č. j. 3 As 138/2015-36). Přitom byla zohledněna především míra výskytu plísně, kdy z fotodokumentace vyplývá, že nákupem a následnou konzumací výrobku (sýru) by spotřebitelé byli ohroženi na svém zdraví. I přes uvedené konstatování je třeba zdůraznit, že reálné neprokázání konkrétního škodlivého následku v rovině poškození zdraví spotřebitele bylo hodnoceno ve prospěch žalobce (viz str. 9 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), soudu tedy není známo, v čem by mohl být žalobce ze strany správních orgánů v této souvislosti poškozen na svých právech.

[51] K námitce, že právní závěr učiněný správními orgány byl pro něj nepředvídatelný, jelikož otázka identifikace provozovatele potravinářského podniku v kontextu smluvního vztahu mezi ním a obchodními zástupci není nijak upravena právními předpisy, soud konstatuje, že s ohledem na vypořádání předchozích žalobních námitek nelze mít o tom, kdo byl v daném případě provozovatelem potravinářského podniku, pochyb. Vzhledem k jednání samotného žalobce (např. oznámení zahájení činnosti dle ust. § 3 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách) je přitom zřejmé, že i on sám se považoval za provozovatele potravinářského podniku. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005-79, na nějž žalobce odkázal, není na daný případ přílehlavý, neboť v nyní projednávané věci nebylo sporné, zda je určité jednání správním deliktem či nikoliv, ale toliko otázka, která osoba je za správní delikty odpovědná.

[52] Konečně se soud zabýval návrhem na moderaci trestu učiněným v závěru žaloby, kde žalobce konstatoval, že i pokud by soud neshledal napadené rozhodnutí nezákonným, je zjevné, že jsou splněny podmínky pro upuštění od potrestání, eventuálně na snížení pokuty ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s.

[53] Podle tohoto ustanovení rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a krajský soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

[54] Z podané žaloby vyplývá, že žalobce sice návrh na moderaci trestu učinil, ovšem v podstatě jej nijak blíže neodůvodnil, zejména se nijak nevěnoval naplnění zásadní podmínky, tedy že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, ani neuvedl, z jakého důvodu by měl soud od uloženého trestu úplně upustit, případně jej snížit právě na 1.000 Kč. Pokud však návrh žalobce na upuštění od uloženého trestu, případně na jeho snížení, není nijak blíže odůvodněn, nelze takovému návrhu vyhovět, neboť není zřejmé z jakých tvrzení a podkladů by měl soud v tomto směru vycházet (srov. závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2016, č. j. 3 As 138/2015-36, odkazující na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 29 Ca 167/2008-25).

[55] Vzhledem k obecnosti návrhu na moderaci trestu tedy krajský soud rovněž v obecné rovině konstatuje, že s ohledem na shora uvedené závěry o správnosti a přiměřenosti uložené pokuty, nemůže logicky dospět k závěru, že by výše uložené pokuty byla zjevně nepřiměřená. Jak už bylo shora konstatováno, pokuta byla uložena na spodní hranici zákonné sazby ve výši 0,32 % její horní hranice, o její zjevné nepřiměřenosti tedy nemůže být řeč. Ostatně krajský soud připomíná, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publikovaný pod č. 2672/2012 Sb. NSS). O takový případ se však s ohledem na shora uvedené rozhodně nejedná.

V. Závěr a náklady řízení

[56] Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal důvodnou žádnou ze žalobních námitek a nepřisvědčil ani návrhu na moderaci trestu ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s.

[57] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročez mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 31. ledna 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu