



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci žalobkyně **K. Č. r. v. o. s.**, IČ X, se sídlem B. 2428/203, P. 6, proti žalované **Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2016, č. j. SZPI/BG875-21/2015, ve věci správního deliktu,

t a k t o :

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2016, č. j. SZPI/BG875-21/2015, (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 1. 2016, č. j. SZPI/BG875-18/2015, a současně toto rozhodnutí potvrdila. Uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně uložil

žalobkyni podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“), a podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“), úhrnnou pokutu ve výši 750 000 Kč a současně žalobkyni uložil zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“).

Žalobkyně byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně shledána vinnou ze spáchání správních deliktů dle § 17 odst. 2 písm. p) a r) zákona o potravinách, protože v provozovnách žalobkyně v O., O., P. a H.:

- a) z důvodu výskytu exkrementů hlodavců neudržovala prostory provozovny v čistotě v rozporu s hygienickým požadavkem stanoveným v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), a dále postupy pro regulaci škůdců nebyly odpovídající, protože nezajišťovaly účinnou regulaci škůdců v rozporu s hygienickým požadavkem stanoveným v příloze II kapitole IX odst. 4 nařízení č. 852/2004, čímž nedodržela povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.
- b) z důvodu znečištění stěn od potravin, pavučinami a prachem neudržovala prostory provozovny v čistotě v rozporu s hygienickým požadavkem stanoveným v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení č. 852/2004 a v prodejní místnosti v obslužných úsecích nebalených masných a mléčných výrobků byl v chladicím zařízení zjištěn drobný nátěr. Chladicí zařízení nebylo udržováno v takovém pořádku a dobrém stavu, aby riziko kontaminace bylo sníženo na minimum v rozporu s hygienickým požadavkem stanoveným v příloze II kapitole V odst. 1 písm. b) nařízení č. 852/2004, čímž žalobkyně nedodržela povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.
- c) nabízela k prodeji zabalený mléčný výrobek Ch. M., u kterého bylo zjištěno, že na svém povrchu vykazoval okem viditelné kolonie plísní, proto podle čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14 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“), nebyla potravina vhodná k lidské spotřebě z důvodu kontaminace plísní, čímž žalobkyně porušila zákaz uvedený v čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách.
- d) z důvodu znečištění skladu a prodejních prostor nečistotami, prachem a myšími exkrementy neudržovala prostory provozovny v čistotě v rozporu s hygienickým požadavkem stanoveným v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení č. 852/2004, čímž nedodržela povinnost stanovenou v čl. 4

odst. 2 nařízení č. 852/2004 a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.

- e) nabízela k prodeji balenou potravinu Tofu bílý, sójový výrobek vakuově balený, v množství 3 ks, který vykazoval zápach a chuť netypickou pro danou potravinu. Dle čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002 nebyla tato potravinu vhodná k lidské spotřebě z důvodu kažení, čímž žalobkyně porušila zákaz uvedený v čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

Žalobkyně v žalobě obecně namítala, že žalovaná potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky stanovené zákonem, neboť toto rozhodnutí je podle žalobkyně věcně a právně nesprávné, spočívá na nesprávném posouzení věci, neobsahuje všechny předepsané náležitosti a je nepřezkoumatelné. Dále byla napadeným rozhodnutím porušena zásada ne bis in idem a uložena nepřiměřená pokuta v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

Žalobkyně uvedla, že správní orgán I. stupně nevyhodnotil řádně všechny okolnosti, za kterých byly správní delikty spáchány, tak, jak mu ukládá §17i odst. 2 zákona o potravinách (ve znění do 6. 9. 2016). Správní orgán I. stupně pochybil, když kritéria podle shora uvedeného ustanovení vyhodnotil pouze u správního deliktu, který označil jako nejpřísněji postižitelný, a u ostatních správních deliktů tak neučinil. Správní orgán I. stupně za nejpřísněji postižitelný delikt označil delikt dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že uváděla na trh potraviny (Tofu bílé) nevhodné k lidské spotřebě. Nevyhodnotil však ve prospěch žalobkyně, že u těchto potravin neuběhla doba minimální trvanlivosti a že byly nabízeny v jednotkách kusů.

Žalobkyně dále nesouhlasila se závěrem správního orgánu I. stupně, že závažnost správního deliktu zvyšuje skutečnost, že byly potraviny uváděny na trh formou nabídky prodeje a prodejem z regálů v prodejní místnosti, a proto šlo o nejzávažnější způsob porušení právních povinností. Tuto skutečnost správní orgány přičetly k tíži žalobkyně, s čímž žalobkyně nesouhlasí, protože prodej a nabízení k prodeji je součástí definice uvádění do oběhu, která je obsažena ve skutkové podstatě předmětného správního deliktu, a nemůže být žalobkyni přičtena k tíži.

Žalobkyně dále brojila proti tomu, že napadené rozhodnutí a postup správních orgánů je v rozporu se zásadou legitimního očekávání a dále je v rozporu se spravedlností správního řízení. Napadeným rozhodnutím byla uložena nepřiměřená pokuta, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a v rozporu se skutečným stavem věci. Za přiměřenou žalobkyně považovala pokutu nepřevyšující 100 000 Kč.

Žalobkyně měla dále za to, že se žalovaná jako odvolací orgán nezabývala řádně odvolacími námitkami a neodstranila vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tím porušila zásadu dvouinstančnosti správního řízení a odňala žalobkyni

právo na řádné projednání věci. Rozhodnutí žalované je proto věcně a právně nesprávné, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné.

Žalobkyně z výše uvedených důvodů navrhovala, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalované a také rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodl o povinnosti nahradit jí náklady řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření v souvislosti s namítanou nezákonností a nepřezkoumatelností rozhodnutí správních orgánů uvedla, že se jedná o obecné a nekonkrétní námitky, ze kterých nelze zjistit důvod, proč žalobkyně považuje rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné. Skutkový stav a porušení potravinového práva správní orgány provedeným dokazováním dostatečně prokázaly. Správní orgány vycházely z relevantních podkladů a jejich rozhodnutí splňují náležitosti stanovené v § 68 s. ř. i náležitosti vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73).

Správní orgán I. stupně podle žalované dostatečně a přesvědčivě zhodnotil skutečnosti určující závažnost spáchaných deliktů. Tyto úvahy jsou řádně odůvodněny a nevybočují z mezí správního uvážení. Při ukládání pokuty správní orgány použily absorpční zásadu a jako k přitěžující okolnosti přihlédly k tomu, že žalobkyně spáchala více správních deliktů.

Podle žalované nebyla uložena pokuta nepřiměřená. Správní orgán I. stupně mohl uložit za spáchaný správní delikt pokutu až do výše 50 000 000 Kč, uložena pokuta nejen že nepřekračuje zákonem předvídanou horní hranici sazby pro uložení pokuty, naopak je na spodní hranici sazby předvídané pro pokutu za správní delikt tohoto typu.

Ohledně námitky týkající se nehodnocení kritérií podle § 17i zákona o potravinách odkázala žalovaná na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 18. 10. 2010, č. j. 29 A 50/2010-57, který vyslovil: „*Dle názoru žalobce však i při jejím použití je správní orgán povinen při hodnocení zákonných hledisek podle §17i odst. 2 zákona o potravinách povinen hodnotit všechny stíhané správní delikty a nikoliv pouze nejzávažnější. Soud s touto námitkou nesouhlasí. Při aplikaci absorpční zásady se jedná o rozhodování na základě objektivních skutečností, neexistují zde žádná hlediska, která by mohla jít k tíži účastníka nebo naopak v jeho prospěch. Správní orgán prvního stupně proto postupoval správně, pokud zjištěné správní delikty vyhodnotil, konstatoval, o jaké delikty se jednalo které předpisy byly porušeny uvedl, jakou pokutu lze uložit. Ze dvou zjištěných deliktů hodnotil ten přísněji postižitelný, a to správní delikt dle ustanovení §17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách a u tohoto hodnotil při rozhodování o výměře pokuty zákonná hlediska podle §17i odst. 2 zákona o potravinách*“. Žalovaná uvedla, že se s citovaným závěrem Krajského soudu v Brně ztotožňuje. Ze zákona o potravinách, přestupkového zákona ani z judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví nevyplývá povinnost správního orgánu zhodnotit veškerá kritéria stanovená v § 17i

odst. 2 zákona o potravinách při ukládání úhrnného trestu ve vztahu ke každému správnímu deliktu.

Žalovaná dále v souvislosti s počtem jiných než bezpečných potravin a neuplynutím data minimální trvanlivosti u těchto potravin uvedla, že uvádění potravin jiných než bezpečných na trh není přijatelné bez ohledu na její množství. Pokud správní orgán I. stupně ve svých úvahách množství potravin neuvedl, nejde o vadu řízení, ale o výraz diskreční pravomoci správního orgánu. Také skutečnost, že nevyhovující potraviny byly těsně před uplynutím data minimální trvanlivosti, nemá v projednávaném případě žádný význam. Žalobkyně nebyla sankcionována za porušení povinnosti spočívající v překročení data minimální trvanlivosti, ale za uvádění na trh potravin jiných než bezpečných – nevhodných k lidské spotřebě. To, že nedošlo k jednomu porušení povinnosti nemůže podle žalované představovat polehčující okolnost v souvislosti s porušením jiné povinnosti.

Žalovaná se dále vyjádřila k námitce týkající se uvádění potravin do oběhu formou prodeje a nabízení k prodeji. Podle jejího názoru se jedná o zcela legitimní úvahu správního orgánu I. stupně, že nabízení k prodeji a prodej vadných potravin je nejzávažnějším způsobem protiprávního jednání při uvádění potravin na trh podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách. Odkázala na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č. j. 29 Ca 52/2008-63, ze kterého vyplývá, že spotřebitel je ze všech forem uvádění do oběhu podle § 2 písm. p) zákona o potravinách (ve znění do 14. 5. 2008) nejvíce ohrožen právě při prodeji či nabídce prodeje. Jednotlivé způsoby uvádění na trh nelze stavět na roveň, uvádění potravin na trh formou přímého prodeje spotřebitelům považuje v souladu se závěry správního orgánu I. stupně za nejzávažnější.

Ze shora uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby krajský soud žalobu zamítl.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 6. 1. 2016, č. j. SZPI/BG875-18/2015, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správních deliktů dle § 17 odst. 2 písm. p) a r) zákona o potravinách a za to jí byla uložena pokuta ve výši 750 000 Kč, včetně povinnosti nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Správní orgán I. stupně uložil žalobkyni úhrnnou pokutu za použití zásady absorpční. Za nejzávažnější správní delikt považoval to, že žalobkyně nedodržela zákaz stanovený v čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002. Žalobkyně dne 26. 5. 2015 v provozovně v Ostravě uvedla na trh potravinu Tofu bílé 200 g, sójový výrobek vakuově balený, v celkovém množství 3 ks, který vykazoval nakyslý až nažluklý zápach a nakyslou, nažluklou a nahořklou chuť, netypickou pro danou potravinu, a proto byl nevhodný k lidské spotřebě z důvodu kažení. Správní orgán tento delikt vyhodnotil jako nejzávažnější proto, že nedostatky v chuti a vůni mohli spotřebitelé odhalit až po zakoupení výrobku.

Žalobkyně se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bránila odvoláním, o němž žalovaná rozhodla tak, že odvolání rozhodnutím ze dne 19. 9. 2016, č. j. SZPI/BG875-21/2015, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

Krajský soud ověřil, že žalobu podala osoba k tomu oprávněná, po vyčerpání řádných opravných prostředků a žaloba splňuje všechny formální náležitosti. Žalobkyně podala žalobu ve lhůtě dle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Je tedy věcně projednatelná.

Krajský soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Krajský soud rozhodl o žalobě bez jednání na základě § 76 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s.

Posouzení žalobních bodů

Žalobkyně v podané žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované z důvodu absence zákonem stanovených náležitostí, kvůli neurčitosti a pro nedostatek důvodů. Krajský soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a pro kterou by musel rozhodnutí žalované dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit.

Krajský soud na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaná v rozhodnutí vypořádala se všemi okolnostmi, které uplatnila žalobkyně, a zda srozumitelným způsobem uvedla, jaké skutečnosti vzala při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčila, jakými úvahami byla ve svém rozhodování vedena, o které důkazy opřela svá skutková zjištění a které důvody ji vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

Krajský soud vycházel z výše uvedených závěrů a ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, a uvádí, že nyní posuzovaná rozhodnutí správních orgánů tyto základní obsahové náležitosti splňují. Z odůvodnění těchto rozhodnutí je možné zjistit, jakými úvahami byly správní orgány ve své rozhodovací činnosti vedeny, jakými skutečnostmi se zabývaly a jaké důvody je vedly k vyslovení závěrů obsažených v napadených rozhodnutích. Z rozhodnutí lze zjistit závěry, které žalovaná ve vztahu k uplatněným námitkám žalobkyně zaujala

a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěla. Žalobkyně ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo.

Otázka správnosti jednotlivých závěrů žalované nesouvisí s přezkoumatelností či nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, nýbrž je předmětem posouzení jeho zákonnosti, kterému se bude krajský soud věnovat v další části odůvodnění tohoto rozsudku.

Krajský soud se zabýval rozhodnutím správního orgánu I. stupně a má za to, že se tento správní orgán vyjádřil ke všem zákonem stanoveným kritériím pro určení výše pokuty, a to celkově ve vztahu ke všem spáchaným správním deliktům. Správní orgán I. stupně tak hodnotil závažnost všech správních deliktů, a to zejména způsob jejich spáchání, jejich následky, jakož i okolnosti, za nichž byly spáchány. Odůvodnění výše pokuty tak dle krajského soudu zcela vyhovuje požadavkům vyjádřeným v žalobkyní zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005-84 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Namítanou nepřezkoumatelnost tedy krajský soud v daném případě neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.

Krajský soud pro úplnost podotýká, že žalobkyně v podané žalobě nečinila sporným skutkové okolnosti týkající se jednotlivých správních deliktů, jakož ani to, zda v daném případě skutečně došlo k jejich spáchání a k porušení povinností stanovených zákonem o potravinách a evropským potravinovým právem. Žalobkyně ale namítala, že správní orgány nevyhodnotily řádně všechny okolnosti, za kterých byly správní delikty spáchány v rozporu s § 17i zákona o potravinách. Krajský soud se proto zabýval touto námitkou.

Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlídnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Řádné odůvodnění ukládané sankce je v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán ve svém rozhodování veden. Zohlednění jednotlivých hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, se promítá do výše stanoveného postihu, přičemž jednotlivé logické kroky, které správní orgán vedou k určení konkrétní výše pokuty, je třeba formulovat precizně a jednoznačně tak, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné.

V nyní rozhodované věci správní orgán I. stupně při odůvodňování výše sankce ve svém rozhodnutí uvedl, že *„při hodnocení způsobu spáchání správních deliktů přihlédl správní orgán ke skutečnosti, že účastník předmětné nebezpečné potraviny nabízel k prodeji, přičemž ze všech forem uvádění potravin na trh je spotřebitel nejvíce ohrožen právě při nabídce prodeje a prodeji“*. Tuto skutečnost hodnotil správní orgán I. stupně k tíži žalobkyně.

Dále správní orgán I. stupně hodnotil následek protiprávního jednání. K tíži žalobkyně přičetl skutečnost, že uvedením nebezpečných potravin na trh mohlo dojít k ekonomickému poškození těch spotřebitelů, kteří by si dotčené potraviny koupili. Správní orgán I. stupně rozvedl, že škodlivému následku sice ještě nedošlo, ale podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004, č. j. 29 Ca 245/2002-69, může být již pouhá možnost ohrožení práv spotřebitelů považována za škodlivý následek protiprávního jednání. Ve prospěch žalobkyně ale zohlednil, že ve skutečnosti nebyl prokázán vznik škodlivého následku na zdraví spotřebitele.

Z hlediska okolností správní orgán I. stupně hodnotil k tíži žalobkyně to, že protiprávním jednáním došlo k souběhu správních deliktů se správním deliktem spočívajícím v nedodržení zákazu podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 a s dalšími čtyřmi správními delikty, které spočívaly v nedodržení povinnosti uvedené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004. K tíži žalobkyně přihlédl správní orgán I. stupně k tomu, že znečištění potravinářských prostor bylo způsobeno právě exkrementy hlodavců, jelikož tento druh znečištění představuje větší zdravotní riziko než na příklad znečištění prachem, protože exkrementy hlodavců jsou mimo jiné zdrojem šíření leptospirózy. K tíži žalobkyně přičetl správní orgán I. stupně i to, že znečištění exkrementy bylo zjištěno ve dvou provozovnách žalobkyně a v provozovně v Olomouci bylo navíc znečištění zjištěno ve větším rozsahu (na pěti místech v zázemí provozovny). Správní orgán I. stupně tedy skutečnosti, které hodnotil k tíži žalobkyně, dostatečně konkretizoval a vysvětlil, co přičetl k její tíži a z jakých důvodů. Jeho úvaha je dostatečně zdůvodněná a konkrétní.

Z výše uvedeného je dle krajského soudu zcela zřejmé, že se správní orgán I. stupně vyjádřil ke všem zákonem stanoveným kritériím pro určení výše pokuty, a to celkově ve vztahu ke všem spáchaným správním deliktům (nikoli tedy jen k tomu nejprísněji postižitelnému, jak v žalobě namítala žalobkyně). Správní orgán I. stupně tak hodnotil závažnost všech správních deliktů, a to zejména způsob jejich spáchání, jejich následky, jakož i okolnosti, za nichž byly spáchány. Odůvodnění výše pokuty tak dle krajského soudu zcela vyhovuje požadavkům vyjádřeným v § 17i odst. 2 zákona o potravinách.

Krajský soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že žalovaná měla v její prospěch hodnotit počet potravin nevhodných k lidské spotřebě, tedy 3 kusy sójového výrobku Tofu, a dále to, že se jednalo o potraviny před datem uplynutí minimální trvanlivosti.

V nyní rozhodované věci nabízením potraviny, která nebyla vhodná z důvodu kažení, se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách, protože nedodržela požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny. Tyto požadavky upravuje čl. 14 nařízení č. 178/2002, který stanoví požadavky na bezpečnost potravin. Odstavec 1 tohoto článku upravuje, že potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná. Podle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002 se potravina nepovažuje za bezpečnou, jeli považována za nevhodnou k lidské spotřebě. Podle čl. 14 odst. 5 shodného nařízení se při rozhodování o tom, zda

potravina není vhodná k lidské spotřebě, bere v úvahu skutečnost, zda není potravina s ohledem na své zamýšlené použití nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu. Jak vyplývá ze shora uvedené právní úpravy, zákon o potravinách ani nařízení č. 178/2002 nestanovují závazná kritéria, která by správní orgány měly povinnost hodnotit při řešení správního deliktu. Jedná se tedy o diskreční právo správního orgánu, jakými hledisky se bude zabývat, aby dostatečně a srozumitelně odůvodnil uložení pokuty.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, vyplývá, že „... ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.“

Správní orgán I. stupně v nyní rozhodované věci vysvětlil, který správní delikt považoval za nejzávažnější a z jakých důvodů. Rozvedl, že uvedením nebezpečných potravin na trh mohlo dojít k ekonomickému poškození těch spotřebitelů, kteří by si dotčené potraviny zakoupili. Správní orgán I. stupně si byl vědom, že nebyly zjištěny závažné následky protiprávního jednání, proto ve prospěch žalobkyně hodnotil skutečnost, že nebyl prokázán vznik škodlivého následku na zdraví spotřebitele. Dále vysvětlil s odkazem na judikaturu správních soudů, že již pouhá možnost ohrožení práv spotřebitele může být považována za škodlivý následek protiprávního jednání.

Krajský soud má tedy za to, že správní orgány se s kritériem následků protiprávního jednání vypořádaly správně, když ve prospěch žalobkyně hodnotily skutečnost, že nebyl prokázán škodlivý následek spočívající v poškození zdraví spotřebitele, zároveň však zohlednily, že žalobkyně uváděla do oběhu potraviny, jež nebyly bezpečné, a existovala zde možnost negativních dopadů na zdraví spotřebitele. Lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004, č. j. 29 Ca 245/2002 - 69, ve kterém tento soud uvedl, že i pouhá možnost ohrožení práv spotřebitelů může být považována za škodlivý následek protiprávního jednání za předpokladu, že je tato možnost ohrožení dostatečným způsobem skutkově podepřena. Stejnou úvahou se řídil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 2009-99.

Podle názoru krajského soudu je tedy úvaha správního orgánu I. stupně dostatečná, konkrétní, z rozhodnutí lze zjistit, jakou úvahou se správní orgán I. stupně řídil a z čeho při rozhodování vycházel. Množstvím nebezpečných potravin

či dobou minimální trvanlivosti se zabývat mohl, ale nemusel; pokud je jeho vlastní úvaha seznatelná a použil pro ni jiné důvody, nelze to považovat za vadu rozhodnutí.

Žalobkyně v žalobě dále namítala, že prodej a nabízení k prodeji, které správní orgán hodnotil v neprospěch žalobkyně jako přítěžující okolnost, jsou součástí definice provozovatele potravinářského podniku.

Potraviny mohou být do oběhu uváděny různou formou, přičemž nelze odhlížet od skutečnosti, že jednotlivé formy uvádění potravin do oběhu mají pro spotřebitele odlišné důsledky. V tomto směru tedy nelze úvahám správního orgánu I. stupně ničeho vytknout. Smyslem právní úpravy na úseku potravinového práva je mj. ochrana zdraví obyvatel a spotřebitelů, kteří jsou ze všech forem uvádění do oběhu ve smyslu ustanovení § 2 písm. o) zákona o potravinách nejvíce ohroženi právě při samotném prodeji či nabízení k prodeji, kdy se již potraviny dostávají do jejich přímé dispozice, na rozdíl např. od skladování či přepravy (k tomu shodně srovnej též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č. j. 29 Ca 52/2008 - 63, dostupný na www.nssoud.cz). Uváděla-li žalobkyně do oběhu nevyhovující potraviny, ať už z důvodu nesplnění požadavků na jakost či bezpečnost potravin, porušila tím povinnosti jí stanovené potravinovým právem, a naplnila tak znaky daných skutkových podstat. Tato skutečnost však nebrání tomu, aby v rámci navazující úvahy o výši sankce byla jako okolnost přítěžující hodnocena sama konkrétní forma uvádění nevyhovujících potravin do oběhu (prodej/skladování/přeprava apod.), jako tomu bylo i v nyní projednávané věci. Uvedeným hodnocením tak dle krajského soudu správní orgány neporušily zákaz dvojího přičítání.

Krajský soud se dále zabýval námitkou nepřiměřenosti pokuty a porušením zásady legitimního očekávání. Porušení zásady legitimního očekávání lze namítat jen při excesu z dlouhodobé a ustálené praxe. K tomu však v nyní rozhodované věci nedošlo. Žalobkyně se dopustila devíti správních deliktů, a to podle § 17 odst. 2 písm. p) a r) zákona o potravinách. Za nejzávažnější správní delikt, kterým byl v daném případě správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. p) zákona o potravinách, přitom lze podle § 17 odst. 3 písm. c) téhož zákona uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Vzhledem k počtu správních deliktů žalobkyně, jichž se v daném případě dopustila, jakož i s přihlédnutím k jednotlivým okolnostem, které správní orgány vzaly ve svém rozhodnutí do úvahy a hodnotily, krajský soud neshledal, že by v daném případě došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu. Pokuta ve výši 7 500 000 Kč byla uložena ve výši 1,5 % horní hranice 50 000 000 Kč, což dle krajského soudu nelze hodnotit jako nepřiměřenou výši ani jako excesivní vybočení. Správní orgány navíc výši pokuty řádně a podrobně odůvodnily s využitím všech kritérií uvedených v § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Krajský soud proto tuto žalobní námitku posoudil jako nedůvodnou.

Krajský soud nemohl přisvědčit ani námitce týkající se porušení dvouinstančnosti řízení. Tu žalobkyně odvozuje od skutečnosti, že se žalovaná

nezabývala řádně a odpovědně žalobními námitkami a neodstranila vadu řízení před správním orgánem I. stupně.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99, zásada dvouinstančnosti znamená, že „řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), přičemž řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. Dvouinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. Jedná se tedy o pojistku proti přijímání nezákonných a nesprávných rozhodnutí. Primárním účelem této zásady je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo“. V nyní rozhodované věci správní orgán I. stupně ve věci rozhodl a toto rozhodnutí k odvolání žalobkyně posoudila žalovaná. Věcí se meritorně zabývala, vysvětlila, z jakých důvodů nepřisvědčila odvolacím námitkám žalobkyně. Jak již bylo vysvětleno shora, rozhodnutí o odvolání není nepřezkoumatelné a obsahuje konkrétní úvahy, kterými se žalovaná řídila.

Prostřednictvím zásady dvouinstančnosti správního řízení je také realizováno subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání, přičemž o odvolání rozhoduje správní orgán nadřízený tomu, který napadené rozhodnutí vydal. Ani toto právo žalobkyně nebylo v posuzované věci porušeno, neboť o odvolání žalobkyně rozhodla žalovaná, jenž je nadřízená správnímu orgánu I. stupně. Tím došlo rovněž k naplnění smyslu této zásady, kterým není pouze to, aby o odvolání rozhodl jiný (nadřízený) správní orgán, ale také to, aby o odvolání rozhodla jiná osoba, která doposud neměla s případem nic společného a není tak zatížena a ovlivněna úvahami a názory správního orgánu I. stupně. Tak tomu bylo i nyní rozhodované věci. To, že žalovaná nepřisvědčila námitkám žalobkyně uvedeným v odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila, nelze tedy považovat za porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

Krajský soud uzavírá, že správní orgány v projednávané věci postupovaly plně v souladu se zákonem o potravinách, vydaly rozhodnutí, která obsahují všechny požadované náležitosti, a neporušily žádná práva žalobkyně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala všechny námitky žalobkyně, oba správní orgány patřičně odůvodnily také výši uložené pokuty, kterou soud shledal zcela přiměřenou. Rozhodnutí správních orgánů nebyla vydána v rozporu s právními předpisy. Žalobu vyhodnotil krajský soud jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která naproti tomu byla ve věci plně úspěšná, žádné náklady nad rámec

plnění jejích běžných úkolů nevznikly. Proto krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení jeho písemného vyhotovení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Olomouci dne 26. září 2017

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Š. H.