



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, *zastoupeného Mgr. Kateřinou Lehečkovou, advokátkou se sídlem Plzeňská 232/4, Praha 5*, proti **žalovanému: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2015, čj. SZPI/AB407-15/2014,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 17. 2. 2015, čj. SZPI/AB407-15/2014, a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 29. 5. 2014, čj. SZPI/AB407-6/2014, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 17.200,- Kč k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Kateřiny Lehečkové do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce jako provozovatel potravinářského podniku podle správních orgánů naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“ nebo „zákon o potravinách“), za což mu byla podle § 17 odst. 3 písm. c) téhož zákona uložena pokuta ve výši 1.800.000,- Kč [rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 29. 5. 2014, čj. SZPI/AB407-6/2014, ve spojení

s rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 17. 2. 2015, čj. SZPI/AB407-15/2014].

Podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství upravujícími požadavky na potraviny [*in concreto*: nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002 (dále jen „nařízení (ES) č. 178/2002“)].

II. Řízení před správními orgány

Dne 13. 12. 2013 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, provedla v provozovně žalobce na adrese ... (dále jen „provozovna Nýřany“), kontrolu dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu. Dne 24. 4. 2014 pod čj. SZPI/AB407-3/2014 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, oznámila žalobci zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb.

Dne 29. 5. 2014 pod čj. SZPI/AB407-6/2014 vydala Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, toto rozhodnutí:

I. Žalobce ve své provozovně Nýřany uváděl dne 13. 12. 2013 na prodejní ploše do oběhu formou prodeje a nabídky k prodeji potravinu datle Alesto Fine Tunisian Dates - á 250 g, na přední etiketě uvedeno: Alesto Fine Tunisian Dates Deglet Nour 250 g, na zadní etiketě mimo jiné uvedeno: datle, složení: datle, glukózový sirup, konzervační látka sorban draselný, země původu Tunisko, Lidl Stiftung a Co, KG, Stiftsbergstr. 1, D-74167 Neckarsulm; DMT 30.06.2014, označení šarže L480113, kontrolovaná dávka 7 kg (tj. 28 ks), velikost vzorku 7 kg (tj. 28 ks), destruktivně hodnoceno 1,25 kg (tj. 5 ks), na provozovnu datle dodány z centrálního skladu Cerhovice. U těchto datlí byl uvnitř plodů zjištěn výskyt mrtvých larev a brouků, plody nesly stopy po jejich působení – exkrementy, plody byly poškozené (z 5 balení datlí nevyhověly 4, když v 1. balení nebyl zjištěn žádný nevyhovující plod, v 2. balení bylo zjištěno 5 napadených plodů, ve 3. balení byly zjištěny 4 napadené plody, ve 4. balení bylo zjištěno 6 napadených plodů a v 5. balení bylo zjištěno 7 napadených plodů). Datle byly z důvodu zjevné přítomnosti škůdců a jejich působení vyhodnoceny jako nevhodné k lidské spotřebě a tudíž nebezpečné. Uváděním takové potravinu do oběhu porušil žalobce povinnost stanovenou v čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002. Tím žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. Žalobce sdělil, že mu bylo dne 29. 11. 2013 celkem dodáno 59.136 ks dané potravinu, z toho bylo staženo a posléze zlikvidováno 838 ks. Za to mu byla podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. uložena pokuta ve výši 2.000.000,- Kč.

II. Podle § 79 odst. 5 správního řádu je žalobce povinen uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.

Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2015, čj. SZPI/AB407-15/2014, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, zejména snížila uloženou pokutu na 1.800.000,-

Kč a ve zbývající části výroků I. a II. rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 29. 5. 2014, čj. SZPI/AB407-6/2014, potvrdila.

III. Žalobní body

Nesprávné právní posouzení [bod III. žaloby]

V tomto bodě žaloby žalobce namítá, že vytýkaný skutek není správním deliktem. Podle čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002 nesmí být uvedena na trh potravina, není-li bezpečná. Pro potravinu datle však neexistuje žádný speciální český předpis ani speciální předpis EU, který by stanovil, za jakých podmínek jsou datle bezpečnou potravinou. Termín „bezpečná potravina“ je neurčitý právní pojem, jehož obsah musí být v každém jednotlivém případě individuálně zjištěn. V případě datlí je nutné pojem „bezpečná potravina“ vykládat v souladu s jediným předpisem, který výslovně stanovuje požadavky na kvalitu a jakost datlí při jejich uvádění do oběhu, kterým je norma Evropské hospodářské komise OSN DDP-08 týkající se uvádění na trh a kontroly obchodní jakosti datlí celých v mezinárodním obchodu mezi členskými státy EHK OSN a určeného pro tyto státy (dále jen „norma EHK OSN DDP-08“). Právní názor správních orgánů o neaplikovatelnosti normy EHK OSN DDP-08 je v rozporu i s oznámením Ministerstva zemědělství na jeho webových stránkách v sekci s názvem „Kontrola čerstvého ovoce a zeleniny, Obchodní normy EHK/OSN pro ovoce, zeleninu, houby a brambory v českém znění“, kde výslovně odkazuje na uvedenou normu prostřednictvím přílohy k tomuto článku [<http://eagri.cz/public/web/file/36799/Datle.pdf>]. Pokud kontrolované datle (žalobce tu používá zkratku „Datle“) odpovídaly požadavkům normy EHK OSN DDP-08, jsou a musí být považovány za bezpečnou potravinu. Správní orgány se však vůbec nezabývaly tím, v čem datle, které plně odpovídaly uvedené normě, údajně nesplňovaly požadavky bezpečné potraviny. Dle normy EHK OSN DDP-08 přítomnost určitého procenta cizorodých látek u datlí neovlivňuje jejich kvalitu a nezpůsobuje jejich nebezpečnost ani jejich zdravotní závadnost. Některé přírodní produkty (např. datle) mohou obsahovat určitý podíl cizorodých látek, protože neexistuje způsob, jak každý jeden tento produkt bez jeho zničení na přítomnost cizorodých látek kontrolovat. V případě datlí norma EHK OSN DDP-08 připouští odchylku až 10 % počtu plodu nebo hmotnosti, pokud jde o kontaminaci plodů přítomností mrtvého hmyzu, resp. až 20 % počtu nebo hmotnosti celkové odchylky v jakosti a velikosti každého balení datlí. Kontrolovaná šarže datlí těmto požadavkům zcela odpovídala. Z tohoto důvodu musí být kontrolované datle považovány za bezpečnou potravinu ve smyslu nařízení (ES) č. 178/2002. Vytýkaný skutek tedy nemůže být kvalifikován jako správní delikt. Správní orgány nenaplnily obsah neurčitěho pojmu „bezpečná potravina“ a namísto toho učinily pouze mechanický závěr, že výskyt jakéhokoliv procenta cizorodých látek v datlích nutně znamená, že nejsou bezpečnou potravinou. Pokud by se správní orgány zabývaly výkladem neurčitěho pojmu „bezpečná potravina“ v případě datlí, musely by nutně dospět k závěru, že určité procento cizorodých látek automaticky neznamená porušení § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. ve spojení s čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002.

Nesprávně a nedostatečně zjištěný skutkový stav [bod IV. žaloby]

V tomto bodě žaloby se namítá, že se správní orgány nevypořádaly se žalobcem předloženými důkazy (kontrolními protokoly a certifikáty kvality) o splnění všech kvalitativních a jakostních požadavků kontrolovaných datlí dle platných právních předpisů.

V první části tohoto žalobního bodu [*Důkazy o správné kvalitě a jakosti Datlí*] se uvádí, že k tomu, že kontrolovaná šarže datlí byla bezpečnou potravinou, předložil žalobce i odpovídající důkazy, které žalovaný pouze mechanicky odmítl. Jednalo se o Certificate of Quality, Certificat Phytosanitaire a Prüfbericht Eurofins: AR- 13-JK-105806-01. K těmto důkazům žalobce uvádí následující skutečnosti: (i) kontrolu kvality celé posuzované dodávky datlí provedl již jejich dodavatel - viz dokument označený jako Certificate of Quality aneb Potvrzení kvality; (ii) hodnoty zjištěné dodavatelem při kontrole se pohybují v rámci mezi stanovených normou EHK OSN DDP-08 (srov. zejména položku „Infestation“ / napadení hmyzem 6,4 %); (iii) důkaz o tom, že datle pocházející z posuzované dodávky datlí a že vyhovovaly příslušným kvalitativním požadavkům na vývoz datlí, je doložena i dokumentem označeným jako Certificat Phytosanitaire, který byl vydán Ministerstvem zemědělství Tuniské republiky při exportu datlí do EU; (iv) posuzovaná dodávka datlí byla po dovezení do Evropy navíc zcela dobrovolně a nad rámec jakékoliv zákonné povinnosti testována specializovanou akreditovanou laboratoří Eurofins Analytik GmbH v Německu, aby žalobce měl jistotu, že datle jsou zcela způsobilé pro uvedení na trh. Výsledek testování potvrdil způsobilost dodávky datlí k uvedení na trh včetně souladu dodávky datlí s normou EHK OSN DDP-08 (z kontrolního vzorku 138 kusů/1500,6 g): obsah dodávky datlí s přítomností cizorodých látek činil celkem 9,5 % počítáno dle váhy (viz str. 2 prostřední tabulka dokumentu označeného jako Prüfbericht: AR- 13-JK-105806-01). Hodnoty, které byly při této kontrole zjištěny, se pohybují v rámci limitů stanovených normou EHK OSN DDP-08 (viz závěr na str. 4 dokumentu označeného jako Prüfbericht: AR-13- 3K-105 806-01). Z předložených důkazů vyplývá, že kontrolované datle splňovaly požadavky normy EHK OSN DDP-08 a byly tudíž bezpečnou potravinou ve smyslu zákona č. 110/1997 Sb. a nařízení (ES) č. 178/2002.

Ve druhé části tohoto žalobního bodu [*Chybná kontrola Datlí provedená SZPI*] je uvedeno, že při hodnocení vzorku datlí byly chybně srovnávány různé a nesrovnatelné veličiny (hmotnost balení a počet plodů s cizorodými látkami). Počet plodů kontrolovaných datlí s cizorodými látkami v balení byl sečten a porovnán s průměrnou váhou příslušných balení (cca 250 g). Nelze však porovnávat na jedné straně počet plodů datlí s cizorodými látkami a na druhé straně hmotnost celého balení datlí. Dle normy EHK OSN DDP-08 měly správní orgány buď porovnat počet plodů datlí s cizorodými látkami s počtem všech plodů datlí v balení, anebo váhu plodů datlí s cizorodými látkami s celkovou váhou balení datlí. Správní orgány navíc neuvedly ani počet plodů datlí v každém kontrolovaném balení. Nejsou tedy schopny ani prokázat, jaké procento plodů datlí z kontrolovaného vzorku mělo údajně obsahovat cizorodé látky. Neobstojí proto obecný paušalizovaný závěr žalovaného, že počet plodů datlí s cizorodými látkami v kontrolovaném vzorku je vzhledem ke hmotnosti balení vysoký a tudíž správní delikt byl spáchán.

Nesprávné rozhodnutí o sankci [bod V. žaloby]

V tomto bodě žaloby se namítá nesprávná aplikace ust. § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb.

V první části tohoto žalobního bodu [*Nezákonné uložení pokuty*] žalobce poukazuje na to, že vytýkaný skutek nelze kvalifikovat jako správní delikt, a proto žalobci neměla být uložena žádná pokuta.

Ve druhé části tohoto žalobního bodu [*Nejasné stanovení výše pokuty*] se žalobce dovolává toho, že z odůvodnění rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že se správní orgány řádně nezabývaly zákonným kritériem pro určení závažnosti správního deliktu, a sice následkem a okolnostmi jeho spáchání (§ 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb.). V případě následku spáchání správního deliktu se správní orgány zabývaly pouze množstvím balení připravených k prodeji a nikoliv skutečnými důsledky vlivu nalezených cizorodých látek na zdraví člověka. Kdyby tuto úvahu učinily, zjistily by, že cizorodé látky nemají negativní vliv na zdraví člověka, a proto je přítomnost cizorodých látek v datlích aprobeována i normou EHK OSN DDP-08. Při hodnocení okolností spáchaného správního deliktu bylo přičteno žalobci k tíži, že jeho jednání nebylo ojedinělé, když mu rozhodnutím ze dne 7. 10. 2013, čj. SZPI/AC425-13/2013, byla uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč za porušení čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, když uváděl do oběhu potravinu kuřecí játra čerstvá porce, u níž bylo senzorickým hodnocením zjištěno, že ve dvou baleních je část jater silně zahnědlá až hnědozelená, a uváděl do oběhu i balení brambor, které správní orgán považoval za nejakostní. Tato skutečnost, ačkoliv nebyla řádně odůvodněna, hrála podstatnou roli při rozhodování o výši uložené pokuty (viz např. str. 10 žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného). Žalobce nesouhlasí s tím, že správní orgány mechanicky zvýšily pokutu na 2 mil. Kč, resp. 1,8 mil. Kč s odůvodněním, že v minulosti již pokutu - i když ve zcela jiném případě a zcela jiné výši - žalobci udělily. Žalobce s tím nesouhlasí tím spíše, že správní orgány žádným způsobem neodůvodnily, (i) proč přihlížejí při stanovení výše sankce k minulým řízením, když skutky spolu nijak nesouvisí; (ii) jak dospěly k odůvodnění navýšení pokuty za minulý správní delikt ve výši 50.000 Kč na pokutu ve výši 2 mil. Kč, resp. 1,8 mil. Kč; (iii) jakými úvahami se žalovaný při stanovení výše pokuty vůbec řídil. V důsledku nedostatečného vypořádání se se zákonnými kritérii nemohly správní orgány učinit správný závěr o skutečné závažnosti tvrzeného správního deliktu, a tudíž nebylo možné stanovit ani správnou výši pokuty (odhlédne-li se od skutečnosti, že pokuta neměla být uložena vůbec).

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů [bod VI. žaloby]

V tomto bodě žaloby se namítá, že rozhodnutí správních orgánů neodpovídají požadavkům správního řádu a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně přezkoumatelnosti správních rozhodnutí a jejich řádného odůvodnění.

V první části tohoto žalobního bodu [*Zmatečné odůvodnění Rozhodnutí i Rozhodnutí o odvolání*] se poukazuje na to, že odůvodnění rozhodnutí musí být přesvědčivé a musí z něj být jasně seznatelné důvody a úvahy, kterými se správní orgán při rozhodování řídil. Pokud je tomu naopak, jedná se dle názoru žalobce o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V této souvislosti se žalobce dovolává ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, jež se vztahuje k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a to zejména rozsudků ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, a ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75. V daném případě spatřuje žalobce nepřezkoumatelnost rozhodnutí zejména v následujících

skutečnostech: 1) správní orgány se řádně nevypořádaly a neobjasnily své úvahy o tom, proč by norma EHK OSN DDP-08 neměla být v posuzovaném případě aplikována, když byla přijata právě proto, aby unifikovala pravidla pro kvalitu a jakost datlí uváděných na trh (blíže viz bod III. žaloby); 2) správní orgány se nezabývaly obsahem neurčitého pojmu „bezpečná potravina“ a zejména jeho konkretizováním pro oblast datlí, a v důsledku toho ani nijak neodůvodnily své závěry o tom, že by datle v posuzovaném případě neměly být potravinou bezpečnou ve smyslu zákona č. 110/1997 Sb. a nařízení (ES) č. 178/2002, ačkoli splnily veškeré požadavky normy EHK OSN DDP-08 pro uvádění na trh (blíže viz bod IV. žaloby); 3) správní orgány neobjasnily a ve svých rozhodnutích srozumitelně neodůvodnily, proč při kontrole datlí nezjistily počet plodů datlí v příslušném balení a celkovou hmotnost kontrolovaných balení datlí, aby tak mohly správně a nade vší pochybnost zjistit, jaké množství plodů datlí obsahovalo cizorodé látky - v důsledku tohoto postupu tak nelze ověřit, zda jejich závěry o tom, že počet plodů datlí obsahujících cizorodé látky byl vzhledem ke hmotnosti balení datlí vysoký (blíže viz bod IV. žaloby); 4) správní orgány se nevypořádaly řádně se zákonným kritériem pro určení závažnosti vytýkaného správního deliktu, a sice následkem spáchaného správního deliktu, když se vůbec nezabývaly tím, jaký vliv mohly cizorodé látky nalezené v plodech datlí mít na zdraví člověka, a namísto toho se zabývaly počtem balení datlí uvedených žalobcem na trh, tj. skutečností pro posouzení následku vytýkaného správního deliktu nepodstatnou (blíže viz bod IV. žaloby); 5) správní orgány se nevypořádaly řádně ani s dalším ze zákonných kritérií pro určení závažnosti vytýkaného správního deliktu, a sice okolnostmi, za kterých měl být správní delikt spáchán, když žalobci přičetly k tíži skutečnost, že se již v minulosti měl dopustit porušení čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, aniž by se však zabývaly tím, zda mezi tímto a vytýkaným správním deliktem existuje souvislost a zda lze vůbec ve správním trestání tímto způsobem postupovat (blíže viz bod V. žaloby); 6) závěr správních orgánů o údajné větší závažnosti vytýkaného správního deliktu neobstojí, když se řádně nevypořádaly s jednotlivými zákonnými kritérii pro určení závažnosti sankce dle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. (blíže viz bod V. žaloby); a 7) správní orgány odůvodňují své závěry o údajné větší závažnosti vytýkaného správního deliktu mj. i nijak nedoloženými a naprosto spekulativními tvrzeními, když dle nich měl být následek vytýkaného správního deliktu zvětšen v důsledku skutečnosti, že datle jsou konzumovány v rodinném či přátelském kruhu.

Ve druhé části tohoto žalobního bodu [*Nezohlednění podmínek liberace*] se poukazuje na to, že správní orgány neposuzovaly, zda tu jsou dány podmínky pro liberaci (§ 17i odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb.). Povinnost prokázat existenci liberačního důvodu, tj. vynaložení veškerého úsilí, které by bylo možné požadovat, aby bylo porušení povinnosti zabráněno, netíží pouze účastníka správního řízení, nýbrž i samotný správní orgán (viz § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu). Správní orgány se však možnou aplikací ust. § 17i odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb. při rozhodování o výši uložené sankce vůbec nezabývaly a ani neuvedly žádné důvody pro tento svůj postup. Nezabývaly se ani tím, jak ještě jinak měl žalobce kontrolovat kvalitu datlí než doložením kontrolního protokolu dodavatele a nezávislé laboratoře v Německu. Žalobce zde připomíná, že datle jsou baleným produktem, který nelze bez zničení obalu nijak zkontrolovat. Pokud by se správní orgány zabývaly existencí liberačního důvodu na straně žalobce, pak by nutně musely dospět k závěru, že takový důvod dán byl (akceptuje-li se ovšem závěr o tom, že žalobce vytýkaný správní delikt vůbec spáchal). Žalobce je přesvědčen, že tímto liberačním důvodem je skutečnost, že on (resp. jeho

mateřská společnost) na své náklady a zcela nad rámec zákonných předpisů provádí vlastní testování datlí, aby si byl naprosto jist, že plně vyhovují právním předpisům a jsou „bezpečnou potravinou“, kterou je možné uvést na trh.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Žalovaný správní orgán se k žalobě písemně vyjádřil dne 13. 4. 2015 pod čj. SZPI/AB407-18/2014.

Ad III. žaloby [námitka nesprávného právního posouzení]

K tomuto žalobnímu bodu žalovaný odkázal zejména na str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí o odvolání.

Žalovaný jako odvolací orgán dostatečně vysvětlil, proč nebyla v daném případě aplikována norma EHK OSN DDP-08, když dospěl k závěru, že normy EHK OSN nejsou ve vztahu k datlím právně závazné. Tyto normy totiž nejsou obecně závaznými právními předpisy, přičemž právní relevanci jim mohou poskytnout právě jen jiné předpisy, které obecně závazné jsou. Ty tak činí pouze ve vztahu k poměrně úzce vymezenému množství produktů odvětví ovoce a zeleniny. Konkrétně čl. 3 odst. 1, druhý pododstavec, prováděcího nařízení Komise (EU) č. 543/2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 pro odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny (dále jen „nařízení (EU) č. 543/2013“) sice stanoví, že v případech, kdy je držitel produktů schopen prokázat, že produkty splňují platné normy přijaté Evropskou hospodářskou komisí Organizace spojených národů (EHK/OSN), považují se produkty za produkty splňující všeobecnou obchodní normu, avšak toto nařízení se nevztahuje na datle (a to v jakémkoliv stavu). Citovanými produkty jsou totiž myšleny produkty odvětví ovoce a zeleniny, tak jak je vymezeno v příloze I, část IX Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007, přičemž toto odvětví datle nezahrnuje. Uvedené normě EHK OSN DDP-08, která nemá vlastní právní relevanci ani relevanci vyplývající z obecně závazného právního předpisu, tak nelze přičítat jakékoliv obecně závazné působení, které by vylučovalo aplikaci přímo použitelného předpisu EU – nařízení (ES) č. 178/2002. Na tomto závěru nic nemění ani odkaz na tuto normu obsažený na webových stránkách Ministerstva zemědělství.

Pokud se týká aplikace čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, žalovaný je nadále přesvědčen, že vzhledem k tomu, že v daném případě nebylo na místě aplikovat normu EHK/OSN, bylo na místě potravinu obsahující hmyz posoudit podle čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002. Žalovaný jako odvolací orgán k tomuto hodnocení v napadeném rozhodnutí s odkazem na popis skutku učiněný orgánem prvního stupně uvedl: „*U Alesto Fine Tunisia Dates byl uvnitř plodů zjištěn výskyt mrtvých larev a brouků, plody nesly stopy po jejich působení – exkrementy, plody byly poškozené (z 5 balení datlí nevyhověly 4, když v 1. balení nebyl zjištěn žádný nevyhovující plod, ve 2. balení bylo zjištěno 5 napadených plodů, ve 3. balení byly zjištěny 4 napadené plody, ve 4. balení bylo zjištěno 6 napadených plodů a v 5. Balení bylo zjištěno 7 napadených plodů)*“, a proto hodnotil datle jako nevhodné k lidské spotřebě a tudíž nebezpečné z důvodu zjevné přítomnosti škůdců a jejich působení, a tudíž

jejich uvádění na trh jako rozpor s čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, a k tomu uvedl, že podle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 178/2002 se potravina nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě. Podle čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002 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“. V daném případě tak orgán prvního stupně dospěl k závěru, že škůdci a pozůstatky po nich (exkrementy) jsou cizorodou látkou, kterou byly sušené datle kontaminovány ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002, a že se tak ve smyslu čl. 14 odst. 2 tohoto nařízení jedná o potravinu, která se nepovažuje za bezpečnou. To z výroku napadeného rozhodnutí vyplývá zcela jednoznačně, přičemž aplikace čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002 je zde rozvedena až na jednotlivé odstavce, a nelze tak přijmout tvrzení účastníka řízení, že správní orgán prvního stupně tuto svoji úvahu o nevhodnosti datlí k lidské spotřebě nikterak neodůvodnil“. Žalovaný k tomu uvádí, že z uvedeného je zcela jednoznačné, že se výkladem pojmu „potravina, která není bezpečná“ zabýval. Žalovaný nad rámec uvedeného konstatuje, že tento pojem nelze považovat za zcela neurčitý, neboť jeho obsah je v čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002 definován. Žalovaný je přesvědčen, že při posouzení předmětné potravin jako potravin nevhodné pro lidskou spotřebu, tedy, potravin, která nebyla bezpečná, dodržel definice a výkladová pravidla stanovená čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002.

Žalovaný uvádí, že potraviny kontaminované hmyzem obecně považuje za nevhodné k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002. U některých potravin však nelze z logiky věci mírnou kontaminaci vyloučit (čerstvé ovoce a zelenina), a proto je pro ně právními normami „privilegované“ stanovena odchylka od těchto požadavků. Tato odchylka se však uplatní pouze ve vztahu k potravinám, které do tohoto „privilegovaného“ odvětví spadají, což však datle v daném případě nebyly.

Ad IV. žaloby [námitka nesprávně a nedostatečně zjištěného skutkového stavu]

K tomuto žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že skutečnost, že správní orgán prvního stupně neaplikoval normy EHK OSN, nemůže nikterak způsobit nedostatečnost ani nesprávnost zjištění skutkového stavu věci. Žalovaný považuje námitky týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu věci stejně jako návrh na provedení důkazu citovanými listinami, kterým se žalobce snažil prokázat, že předmětné datle byly s normami EHK OSN v souladu, za nedůvodné. Žalovaný taktéž v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že dle tvrzení žalobce z citovaných dokumentů vyplývá, že předmětné datle byly v souladu s normami EHK OSN, nicméně vzhledem k tomu, že v dané věci bylo na místě aplikovat přímo použitelný předpis Evropské unie, konkrétně v čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002 obsažený zákaz uvádět na trh potraviny, pokud nejsou bezpečné, je posouzení souladu množství škůdců obsažených v datlích s normami EHK-OSN nadbytečné. Taktéž z tohoto důvodu žalovaný předložené dokumenty neprovedl jako důkaz, neboť ani v případě, že by dospěl k závěru, že datle skutečně v souladu s citovanými normami jsou, neměla by tato skutečnost žádný vliv, na posouzení předmětných datlí jako potravin, která nebyla bezpečná. Pokud se týká nesprávného provedení kontroly datlí, které mělo spočívat v tom, že žalovaný jako kontrolní orgán porovnával nesrovnatelné veličiny (počet plodů a hmotnost balení), žalovaný v tomto postupu nesprávnost nespatřuje, neboť nebylo nutné (vzhledem k tomu, že se v daném případě neuplatní žádná odchylka), ani fakticky možné (vzhledem k množství

potraviny) přesně vyjádřit procento nevyhovujících plodů z celé šarže. Vzhledem k tomu, že se jednalo o potraviny nevhodné k lidské spotřebě, nebylo nutné, aby správní orgán zjišťoval hmotnost jednotlivých nevyhovujících plodů v balení, neboť pro závěr o nevhodnosti k lidské spotřebě postačuje kontaminace jediného plodu v balení (navíc i z protokolu laboratoře Eurofins Analytik GmbH předloženého účastníkem řízení vyplývá, že datle byly hmyzem kontaminovány).

Ad V. žaloby [námitka nesprávného rozhodnutí o sankci]

K tomuto žalobnímu bodu žalovaný poukázal na to, že čl. 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002 stanoví, že potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za škodlivou pro zdraví nebo nevhodnou k lidské spotřebě. V daném případě byla potravina hodnocena jako nebezpečná, neboť ji správní orgán shledal nevhodnou k lidské spotřebě z důvodu kontaminace hmyzem a nebyla tedy hodnocena jako potravina škodlivá pro lidské zdraví (nehledě na toto hodnocení však dle názoru žalovaného předmětnou potravinu nelze považovat za zdravotně nezávadnou). Vztah potraviny nevhodné k lidské spotřebě a následků na zdraví způsobených konzumací takovéto potraviny nemusí být (a pravidelně ani není) bezprostřední, případně ani jakkoliv prokazatelný, a proto v případě, kdy riziko, že následek nastane, není zjevné, považuje žalovaný za logické, že tuto skutečnost v úvaze o výši pokuty nehodnotil. Správní orgán prvního stupně tak následek hodnotil zejména jako poškození spotřebitelů v ekonomické rovině (nákupem potraviny, která obsahovala škůdce - mrtvé larvy a brouky a stopy jejich působení - exkrementy a poškozené plody, spotřebitel neobdržel potravinu v požadovaném stavu, resp. s informovanou znalostí stavu této potraviny by pravděpodobně rozhodnutí o nákupu potraviny neučinil).

Pokud se týká tvrzených nedostatků úvahy o výši pokuty ve vytýkané části hodnocení okolností, za nichž byl správní delikt spáchán, žalovaný předně odmítá poukaz žalobce na to, že měl tvrdit, že recidiva se neprojevila ve výši sankce, když z napadeného rozhodnutí naprosto jednoznačně vyplývá, že žalovaný shledal hodnocení správního orgánu prvního stupně, ve kterém zhodnotil předchozí porušení totožného požadavku právních předpisů – recidivu, jako obecnou přitěžující okolnost, za přípustné, když uvedl, že: „*úvaha, ve které orgán prvního stupně v neprospěch účastníka řízení přičetl skutečnost, že se správního deliktu spočívajícího v uvádění do oběhu potraviny, která se nepovažuje za bezpečnou, dopustil opakovaně, je dle názoru odvolacího orgánu přípustná. Případ, kdy kontrolovaná osoba spáchá nový správní delikt poté, co nabylo právní moci rozhodnutí, kterým ji byla uložena pokuta za předcházející správní delikt, se označuje jako recidiva a tuto lze v souladu s principy správního práva trestního považovat za přitěžující okolnost pro účastníka řízení*“ (viz str. 10 napadeného rozhodnutí). Žalovaný taktéž dospěl v napadeném rozhodnutí (viz str. 11) k závěru, že: „*pokud se týká tvrzení účastníka řízení spočívajícího v tom, že recidivou je v daném případě odůvodněn 40násobný nárůst pokut oproti citovanému případu, tak se mýlí. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že orgán prvního stupně vyhodnotil recidivu pouze jako obecnou přitěžující okolnost, a naopak je dále zřejmé, že jako zcela zásadní přitěžující okolnost orgán prvního stupně zhodnotil celkové množství nevyhovující potraviny, což vyplývá z části úvahy o následcích spáchaného deliktu, ve znění: „Celkové prodané množství datlí tak mohlo zasáhnout několik tisíc spotřebitelů (tj. vysoký počet spotřebitelů), což nelze hodnotit jinak než výrazně v neprospěch účastníka řízení*““. Žalovaný uvádí, že závěr žalobce, že by hodnocení recidivy jeho jednání vedlo k odůvodnění navýšení pokuty z 50.000,- Kč na

1.800.000,- Kč, neodpovídá skutečnosti. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že recidiva byla zhodnocena jako obecná přítěžující okolnost, a to v případě, který by byl i bez existence recidivy mnohem závažnějším než případ, na který se správní orgán ve své úvaze o opakovanosti protiprávního jednání odkazoval.

Pokud se týká tvrzených vad úvahy o závažnosti spáchaného správního deliktu, žalovaný pro úplnost uvádí, že v napadeném rozhodnutí jistý nedostatek v této úvaze seznal, avšak jednalo se o nedostatek v jiné části úvahy, než tvrdil žalobce. Tento nedostatek pak žalovaný odstranil změnou napadeného rozhodnutí spočívající ve změně této úvahy a odpovídající změně ukládané pokuty (jejímu snížení na 1,8 milionu Kč). Žalovaný přitom shledal, že tuto změnu mohl provést v rámci odvolacího řízení, aniž by jakkoliv zkrátil žalobce na jeho právech (viz str. 14 a 15 napadeného rozhodnutí). Po provedené změně považuje žalovaný úvahu o závažnosti spáchaného správního deliktu za správnou a jednoznačně z ní vyplývá, jakými úvahami se správní orgán při posouzení závažnosti spáchaného správního deliktu řídil.

Ad VI. žaloby [námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí]

K první části tohoto žalobního bodu žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že je tu zejména poukazováno na předchozí žalobní body, žalovaný odkazuje na své vyjádření uvedené výše. Napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné. Výrok i odůvodnění rozhodnutí přitom splňují požadavky § 68 správního řádu a jsou taktéž zcela v souladu se žalobcem citovanou judikaturou. K jednotlivým skutečnostem, z nichž žalobce dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, žalovaný uvádí: *Ad 1)* Možností aplikace norem EHK OSN pro datle se žalovaný dle svého názoru dostatečně zabýval na str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí o odvolání a dospěl k závěru, že v daném případě nebylo možné tuto normu aplikovat; *Ad 2)* Správní orgány se zabývaly posouzením bezpečnosti potravin Alesto Fine Tunisia Dates označení šarže L480113 v intencích čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002 (viz např. výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebo str. 6 napadeného rozhodnutí o odvolání); *Ad 3)* Správní orgán prvního stupně ve svém hodnocení závažnosti spáchaného správního deliktu z hlediska způsobu spáchání správního deliktu v neprospěch účastníka řízení zhodnotil skutečnost, že z pěti při kontrole senzoricky hodnocených balení datlí byla celá čtyři balení zasažena škůdci, což nelze hodnotit jinak než jako velké množství, a současně, že jednotlivá balení obsahovala 4-7 napadených plodů, což je také mnoho, vzhledem k celkové hmotnosti jednoho spotřebitelského balení (250 g). Žalovaný v odvolacím řízení posoudil tuto úvahu jako přípustnou. Žalovaný toto hodnocení nadále považuje za logické; *Ad 4)* K této námitce se žalovaný vyjádřil výše pod bodem V., přičemž toto své vyjádření považuje za logické a přezkoumatelné; *Ad 5)* K hodnocení správního deliktu žalobce jako recidivy se žalovaný vyjádřil v napadeném rozhodnutí na str. 10 až 11 a ve vyjádření k žalobě pod bodem V; *Ad 6)* Žalovaný v napadeném rozhodnutí přezkoumal všechny části úvahy o výši pokuty, přičemž jednu z úvah korigoval tak, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změnil. Dle názoru žalovaného napadené rozhodnutí po provedené změně obsahuje logické zhodnocení všech zákonných kritérií, včetně všech úvah, kterými se správní orgány při stanovení závažnosti spáchaného správního deliktu řídily; a *Ad 7)* Namítanou část úvahy prezentuje žalobce bez jejího kontextu, když není samostatnou přítěžující okolností, ale pouze doplňkovou úvahou o množství potenciálně dotčených spotřebitelů. Tato část úvahy však není pro hodnocení celkové závažnosti spáchaných deliktů

nikterak podstatná, neboť ke stejným závěrům by správní orgán dospěl i bez toho, aniž by k takové úvaze přistoupil. Vzhledem k výše uvedenému je žalovaný přesvědčen, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Ke druhé části tohoto žalobního bodu žalovaný uvedl, že z § 17i odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb. je zjevné, že povinnost prokázat liberační důvody leží na pachateli správního deliktu. Z tohoto ustanovení je taktéž zjevné, že správní orgán není z úřední moci povinen bez současné aktivity pachatele deliktu zjišťovat, zda pachatel deliktu podmínky liberace naplnil či nenaplnil. Ust. § 17i odst. 1 uvedeného zákona je přitom ve vztahu k žalobcem namítaným ustanovením správního řádu ustanovením speciálním. Při posouzení liberačního důvodu není správním orgánem zjišťován stav věci, nýbrž účastníkem správního řízení prokazováno, že nenese odpovědnost za spáchaný správní delikt. Pokud se týká samotného posouzení, zda žalobce skutečně učinil vše, aby porušení právní povinnosti zabránil, žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval tvrzením žalobce uplatněným ve vztahu k liberaci v odvolání, totiž že je třeba brát v potaz jeho dobrou víru a posoudit, zda učinil vše, co bylo v jeho silách, aby porušení povinnosti zabránil. Žalovaný však s odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl na str. 11 a 12 napadeného rozhodnutí k závěru, že samotná dobrá víra nepostačuje ke zproštění se odpovědnosti za spáchaný správní delikt a že účastník řízení důkazní břemeno neunesl a neprokázal, že by vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil. Žalovaný k tomu dále uvádí, že ve vztahu k provedení laboratorních rozborů předmětné šarže datlí taktéž nelze seznat úsilí žalobce, aby spáchání správního deliktu zabránil, neboť tento laboratorní rozbor žalobce nevyhodnotil ve vztahu k požadavkům čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, přičemž v případě, že by tak učinil, musel by dospět k závěru, že předmětná šarže datlí obsahuje hmyz a je tudíž nevhodná k lidské spotřebě (žalobce tak naopak o nevhodnosti datlí pro lidskou spotřebu měl vědět). Žalovaný je dále přesvědčen, že vzhledem k tomu, že nedostatky byly u předmětných datlí zjištěny inspektory na místě na základě provedení senzorické zkoušky, která fakticky znamenala otevření pěti balení potravin a senzorické zhodnocení plodů, včetně jejich vnitřní části (destruktivní hodnocení), nic nebránilo žalobci, aby taktéž takovéto destruktivní hodnocení namátkou vybraných balení na vlastní náklady provedl. Tímto hodnocením mohl snadno stav předmětných datlí zjistit. Takovýto aktivní krok měl dle názoru žalovaného učinit i vzhledem k tomu, že mu bylo dodáno téměř 60 000 ks balení této potravin. Ani z výše uvedeného nelze seznat, že by žalobce učinil vše, aby porušení právní povinnosti zabránil.

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 18. 3. 2016 účastníci řízení setrvali na svých dříve prezentovaných argumentacích (tj. v žalobě, ve vyjádření žalovaného k žalobě a v replice). Soud neprovedl některé žalobcem navržené důkazy, protože je ke shledání nezákonnosti a procesní vadnosti rozhodnutí správních orgánů nepotřeboval [jde zejména o Certificate of Quality (důkaz přílohou č. 9), Certificat Phytosanitaire (důkaz přílohou č. 10) a Prüfbericht Eurofins: AR- 13-JK-105806-01 (důkaz přílohou č. 11)].

VI. Posouzení věci krajským soudem

VI.1 Pojem „potravina nevhodná k lidské spotřebě“

Požadavky na bezpečnost potravin jsou upraveny v čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002. Podle čl. 14 odst. 1 tohoto nařízení potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná. Podle čl. 14 odst. 2 písm. b) uvedeného nařízení se potravina nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě. Podle čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002 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.

Správní orgány mají za to, že předmětné datle nesmějí být kontaminovány žádnými cizorodými nebo jinými látkami v žádném množství (arg.: „*pro závěr o nevhodnosti k lidské spotřebě postačuje kontaminace jediného plodu*“).

Zdejší soud však rozumí ust. čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002 tak, že kontaminace sama o sobě může, ale ještě nemusí vést k závěru, že potravina není vhodná k lidské spotřebě; u některých potravin nelze připustit vůbec žádnou kontaminaci, u jiných lze připustit kontaminaci určitou látkou do určité hodnoty (ne však dalšími látkami) a u ještě jiných lze připustit kontaminaci určitými látkami do určitých hodnot (ne však dalšími látkami).

Kdyby nařízení (ES) č. 178/2002 chtělo vyjádřit to, že potravina není vhodná k lidské spotřebě, je-li jakkoli kontaminována cizorodými nebo jinými látkami, bezpochyby by použilo kategoričtější díkce než té, že se při rozhodování bere v úvahu skutečnost, zda není potravina nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami.

Soud *a priori* neříká, že datle nesmějí obsahovat žádnou cizorodou látku nebo že mohou obsahovat tu nebo tu cizorodou látku do takového a takového množství. Takový závěr je primárně na správních orgánech. Správní orgány však musí svůj závěr, ať už bude jakýkoli, především rádně a přezkoumatelně odůvodnit. K odůvodnění takovéto kvality rozhodně nestačí pouhý odkaz na čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002.

Jestliže správní orgány setrvají na svém dosavadním názoru (nulová tolerance cizorodých látek), budou se muset nově vypořádat s několika namítanými skutečnostmi.

Jednou z nich je norma EHK OSN DDP-08. Soud nesporně závěr žalovaného, že normy EHK OSN nejsou ve vztahu k datlím právně závazné. Podle názoru soudu správní orgány jimi nejsou vázány, avšak musí je brát v úvahu. Ust. čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002 umožňuje, jak naznačeno, specificky posuzovat cizorodé nebo jiné látky v konkrétních potravinách. Chtějí-li správní orgány, aby byl jejich názor soudem aprobován, musí se ne formálně, nýbrž obsahově vymezit vůči odlišnému názoru, který ovšem zastává instituce, která disponuje příslušnou erudicí a respektem a které se dovolává i nadřízený správního orgánu. Ve vztahu k vhodnosti či nevhodnosti k lidské spotřebě jako takové je ostatně diskutabilní, zda lidskému organismu méně vadí závazně povolené mrtvé larvy a brouci a jejich exkrementy oproti týmž, ale neprivilegovaným.

Dalšími namítanými skutečnostmi jsou zejména informace obsažené v Certificate of Quality, Certificat Phytosanitaire a Prüfbericht Eurofins: AR- 13-JK-105806-01. V dalším řízení správní orgány posoudí, kdo tyto informace vydal a co konkrétně znamenají. Správní orgány České republiky jsou nepochybně oprávněny hodnotit záležitosti samostatně. Kdyby však z námitek účastníka řízení vyplynulo, že zahraniční instituce, kterou by bylo třeba považovat za hodnou respektu, posoudila otázku, která by měla pro zdejší řízení rozhodující význam, jiným způsobem, bylo by třeba – v situaci, kdy čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) nedává jednoznačnou odpověď – se s tímto odlišným názorem zahraniční autority vypořádat.

Stejně tak by požadavky na datle měly být stanoveny s přihlédnutím k nárokům kladeným na obdobné potraviny.

Vzhledem k uvedenému se soud ztotožňuje se zásadní námitkou žalobce, že správní orgány svůj názor, že pro závěr o nevhodnosti k lidské spotřebě postačuje kontaminace jediného plodu datlí, (věcně) neodůvodnily.

Dále se soud vyjádří k dalším žalobním námitkám. Kdyby se posléze ukázalo, že tu není dána odpovědnost, mohly by následující části odůvodnění mít maximálně akademickou hodnotu. V opačném případě jsou však nutné už pro hospodárnost řízení.

VI.2 Protokol o výsledku kontroly

To, že byl zjištěn počet (ne však hmotnost) kontaminovaných plodů a hmotnost (ne však počet plodů) balení, není v pořádku: nemožnost procentuálního vyjádření kontaminace by mohla mít dopad do odpovědnosti za delikt, kdyby bylo nutno ustoupit od nulové tolerance, avšak i kdyby bylo možno nulovou toleranci podržet, mohla by mít nemožnost procentuálního vyjádření kontaminace dopad do výše sankce.

VI.3 Výše pokuty

Podle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Nároky na odůvodnění výše uložené sankce vymezila soudní praxe tímto způsobem: *„Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedla tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo následně soudem přezkoumatelné. Z judikatury zdejšího soudu v této souvislosti vyplývá, že „jakkoli má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). Mezi tyto principy správního rozhodování patří podle Nejvyššího správního soudu i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí*

správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolávají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60).

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

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

Jednou ze základních zásad při ukládání sankcí (určování jejich výše) je princip individualizace sankce. Individualizovaná sankce je výsledkem procesu, v němž správní orgán postupuje v souladu se zásadou zákonnosti, tj. podle zákonných pravidel pro ukládání sankce, a zároveň v maximální možné míře zohledňuje konkrétní okolnosti případu. O určení výše pokuty v rámci zákonného rozpětí nerozhodují zákonné znaky správního deliktu. Zákonné znaky jsou vlastní každému správnímu deliktu, ať už se za jeho spáchání vyměřuje pokuta v jakékoli výši v rámci zákonného rozpětí. Zatímco zákonné znaky správního deliktu rozhodují o tom, podle kterého sankčního rozpětí bude pachateli určena výše pokuty, o určení výše pokuty samotné v rámci zákonného rozpětí rozhodují jediné individuální zvláštnosti případu. O zvláštnostech daného spáchaného správního deliktu nestačí v rozhodnutí správního orgánu pojednat obecně, tyto momenty je třeba vždy konkretizovat a odůvodnit poukazem především na jednotlivé přitěžující a polehčující okolnosti. Přitom za přitěžující nebo polehčující okolnost je možno považovat pouze takovou skutečnost, která má význam pro posouzení závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následků a okolností, za nichž byl spáchán, a proto i pro určení výše uložené pokuty. Mezi významem jednotlivých přitěžujících a polehčujících okolností mohou být v konkrétním případě značné rozdíly. Některá přitěžující či polehčující okolnost má význam větší, jiná menší. Proto není možno se omezit pouze na zjištění přitěžujících a polehčujících okolností, ale současně je třeba hodnotit význam každé z nich pro určení uvažované výše pokuty podle kritérií uvedených v § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb.

Činí-li soud určité výtky rozhodnutí správních orgánů, neznamená to, že tam předestřené úvahy o výši sankce zcela neguje. Soud souhlasí zejména s pojmáním otázky šarže, množství spotřebitelů, kteří mohli být potravinou poškozeni, i konzumace v rodinném a přátelském kruhu. Správní orgány v těchto otázkách správně odkázaly na ustálenou judikaturu, kterou průkopnický razil především Krajský soud v Brně, a zdejší soud nemá důvodu se od těchto akceptovaných závěrů soudní praxe odchýlovat.

Spornými zůstávají především zohlednění recidivy a materiální rovnost účastníků řízení.

Že pachatel již byl za správní delikt pravomocně shledán odpovědným, nepochybně může být přitěžující okolností. Je však třeba se zabývat hlavně tím, za jaký správní delikt to bylo. Aktuálně byl žalobce postižen za kontaminované datle, kde kontaminace mohla být zjištěna teprve po otevření balíčku a po rozříznutí plodů. V minulosti byl žalobce postižen za to, že uváděl do oběhu kuřecí játra, u nichž byla senzorickým hodnocením zjištěna silná zahnědlost, a za to, že uváděl do oběhu konzumní brambory, u nichž byly senzorickým hodnocením zjištěny černé skvrny. Ust. § 17 odst. 2 písm. a) a § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb. jsou v podstatě blanketní. O to větší pozornost musí správní orgány věnovat tomu, aby vyjevily, kam až recidivu vidí a v jakém rozsahu ji započítávají.

Ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalobce označuje uloženou pokutu za výrazný excés ze správní praxe. Žalovaný správní orgán se snaží tuto výtku určitým způsobem vyvrátit. Z dostupných údajů lze seznat, že před Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí bylo v roce 2014 pravomocně skončeno 1 861 správních řízení vedených s provozovateli potravinářských podniků, v nichž byly uloženy pokuty v celkové výši 99.429.300,- Kč, a v roce 2015 bylo pravomocně skončeno 2 651 správních řízení vedených s provozovateli potravinářských podniků, v nichž byly uloženy pokuty v celkové výši 141.304.500,- Kč (výroční zprávy Státní zemědělské a potravinářské inspekce za rok 2014 a 2015). Z těchto údajů plyne, že průměrná výše uložené pokuty představovala v roce 2014 částku 53.428,- Kč a v roce 2015 částku 53.302,- Kč. I když pokuty byly bezpochyby uloženy za různé delikty a v rámci různých rozpětí, lze konstatovat alespoň to, že uložení pokuty přesahující 1 milión korun nemůže být časté. Za této situace lze podle názoru soudu čelit námitce porušení zásady materiální rovnosti účastníků řízení jedině doložením skutečnosti, že i ve skutkově podobných případech se postupuje podobně. Že to tedy není žádný excés z rozhodovací praxe, nýbrž součást obvyklé správní praxe. Pro úplnost možno dodat, že i ustálenou rozhodovací praxí lze změnit. Mantinely pro to ovšem vymezil Nejvyšší správní soud takto: „*Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.*“ (rozsudek ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52).

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

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

VI.4 Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů

Ohledně první části žalobního bodu VI. odkazuje soud na předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku.

Ohledně druhé části žalobního bodu VI. odkazuje soud na str. 11 a 12 žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. V závislosti na tom, jak bude nadále řešena odpovědnost za delikt, bude informace obsažená v Prüfbericht Eurofins: AR- 13-JK-105806-01 působit ve prospěch nebo v neprospěch liberačních důvodů.

VI.5 Jiné rozhodnutí zdejšího soudu

Žalovaný správní orgán se dovolával rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 1. 2016, čj. 30A 9/2015-182. K tomu třeba uvést, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí zásadně jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). V uvedeném případě nebyl z tohoto důvodu předmětem přezkumu rozsah odpovědnosti za správní delikt, nýbrž především problematika uložené sankce. Zamítnutí žaloby, k němuž v oné věci došlo, je proto neprenosné na právě přezkoumávanou věc.

Sluší se dodat, že novější rozsudky Krajského soudu v Plzni (samozřejmě včetně rozsudku ze dne 29. 1. 2016, čj. 30A 9/2015-182) jsou k dispozici na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu: Rozhodovací činnost / Rozhodnutí správních soudů (www.nssoud.cz).

VII. Celkový závěr a náklady řízení

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

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

Podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. 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.

Zástupkyně žalobce požadovala náhradu nákladů řízení v celkové částce 28.100,- Kč, kterou tvoří: soudní poplatek ve výši 4.000,- Kč, odměna advokáta za 1 úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu – převzetí a příprava zastoupení ve výši 3.100,- Kč, za 2 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu – další porada

s klientem přesahující jednu hodinu ve výši 6.200,- Kč, za 1 úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. h) advokátního tarifu – sepsání právního rozboru věci ve výši 3.100,- Kč, za 1 úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu – návrh ve věci samé (sepsání žaloby) ve výši 3.100,- Kč, za 1 úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu – písemné vyjádření (vyjádření k vyjádření žalovaného k žalobě) ve výši 3.100,- Kč a za 1 úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu – účast na jednání před soudem dne 18. 3. 2016 ve výši 3.100,- Kč, šest režijních paušálů dle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu ve výši 1.800,- Kč a náhrada promeškaného času 2 x 1,5 hod. dle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu na cestě Praha – Plzeň a zpět ve výši 600,- Kč.

Soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. žalobci přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši 17.200,- Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč, z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu ve výši 12.400,- Kč, z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za čtyři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu ve výši 1.200,- Kč, a z náhrady za promeškaný čas, tj. 100,- Kč za každou i jen započatou půlhodinu, za 6 půlhodin strávených cestou z Prahy do Plzně a zpět k jednání před soudem dne 18. 3. 2016 podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu ve výši 600,- Kč.

Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu soud považuje převzetí a přípravu zastoupení, žalobu, repliku a účast na jednání před soudem dne 18. 3. 2016. Naproti tomu za důvodně vynaložené náklady řízení před soudem soud nepokládá soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, neboť ve vztahu k tomuto návrhu nebyl žalobce úspěšný, ani odměnu advokáta (a související režijní paušály) za další porady s klientem a za sepsání právního rozboru věci, neboť – i když se bezesporu jedná o komplikovanou věc – nebyly tyto skutečnosti nijak konkretizovány a doloženy a nadto při sepisování žaloby mohla být využita argumentace z odvolání a jeho doplnění.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 18. března 2016

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková