



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně **Kaufland Česká republika, v.o.s.**, se sídlem Praha 4, Pod Višňovkou 25, proti žalované **Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu**, se sídlem Brno 3, Květná 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. listopadu 2012, č.j. BL961-2/115/9/2012-SŘ, takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. listopadu 2012, č.j. BL961-2/115/9/2012-SŘ se z r u š u j e a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 3.000 Kč do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 15. listopadu 2012, č.j. BL961-2/115/9/2012-SŘ, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně do rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Hradci Králové ze dne 25.6.2012, č.j. DJ27-5/118/6/2012-SŘ, kterým jí byla uložena dle § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích v platném znění (dále jen „zákon o potravinách“) pokuta ve výši 70.000 Kč a podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu v platném znění (dále jen „správní řád“) povinnost uhradit náklady řízení ve výši

1.000 Kč. Jednání, za které byla žalobkyni uložena pokuta, spočívalo v tom, že nabízela k prodeji v úseku mléčných výrobků potraviny (Javor jemný tavený s Nivou, Javor jemný tavený se šunkou, Javor Dobrá cena - jemný tavený výrobek, Javor jemný tavený výrobek a HIT - tavená pomazánka), které nebyly mléčnými výrobky. V chladicí vitríně označené jako „máslo a tuky“ umístila JIHOČESKÉ AB, které je na obale označeno jako roztíratelný tuk, ale na regálovém štítku bylo označeno jako „Madeta Jihočeské máslo AB“. Konečně žalobkyně nabízela k prodeji Junior salám v množství 0,337 kg a Drůbeží vídeňské párky v celkovém množství 1,241 kg, které vykazovaly známky kažení. Tyto skutečnosti byly zjištěny inspektory Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Hradci Králové (dále jen „správní orgán prvního stupně“) dne 20.2.2012 v provozovně v Pardubicích, ul. S.K.Neumanna č.p. 2819. Se žalobkyní bylo dne 12.6.2012 zahájeno správní řízení, přes poučení nevyužila svého práva se k tomuto oznámení vyjádřit a navrhopvat důkazy. Žalovaný popsal zjištění a závěry správního orgánu prvního stupně a zaujal následující stanovisko k jednotlivým odvolacím námitkám.

Potvrdil závěr správního orgánu prvního stupně, že popsáním jednáním byl spotřebitel poškozován zvláště významným způsobem, neboť koupí získával potraviny bez očekávaných vlastností, nejednalo se o mléčné výrobky, ačkoliv tyto potraviny byly vystaveny v bezprostřední blízkosti mléčných výrobků. Uvedl, že pokud prezentace výrobku vede k záměně s výrobkem s odlišnými vlastnostmi lze vyvodit zcela logický závěr, že taková praxe provozovatele potravinářského podniku uvádí spotřebitele v omyl. Vzhledem k tomu, že mléčné výrobky a výrobky obsahující rostlinné tuky mají rozdílné charakteristiky, lze v mezích běžné logiky dospět k závěru, že spotřebitel při nákupu mohl obdržet charakterem jiný výrobek (alternativu mléčného výrobku), než zamýšlel koupit, a tudíž byl poškozen zvláště významným způsobem. Mléčná složka obsažená v mléčných výrobcích je charakteristická a podstatná a odlišení výrobků obsahujících pouze rostlinný tuk od výrobků mléčných je pro spotřebitele velmi důležité. Dle žalovaného není podstatné, že výrobky byly na obalech označeny řádně. Žalobkyně je trestána pouze za to, že způsob vystavení uvedených výrobků bez dalšího odlišení byl způsobilý uvést spotřebitele v omyl.

Dále pak žalovaný popsal polehčující a přitěžující okolnosti, ke kterým přihlédl správní orgán prvního stupně, jak mu ukládá ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Konstatoval, že se sice jednalo jen o dva druhy tavených výrobků ale v počtu 328 ks a toto množství nelze považovat, s ohledem na množství potencionálně ohrožených spotřebitelů, za nevýznamné, stejně jako 1,5 kg potravin, které nebyly bezpečné, neboť se jednalo o potraviny živočišného původu, u kterých mohou mít případné mikrobiální změny závažný zdravotní dopad na spotřebitele, kteří by je konzumovali. V neprospěch žalobkyně vzal prvoinstanční orgán skutečnost, že došlo k distribuci potravin do tržní sítě, čímž byly zákonem chráněné zájmy spotřebitele ohroženy v maximální míře. Žalovaný k tomu uvedl, že se jedná o způsob podstatně závažnější než skladování takové potraviny nebo její přeprava za účelem prodeje. Tento závěr je i v souladu s aktuální judikaturou. Odkázal na rozsudky KS v Brně ze

dne 18.12.2009, č.j. 29 Ca 52/2008-63 a ze dne 26.6.2009, č.j. 29 Ca 171/2007-41, ze dne 31.5.2012, č.j. 29 A 19/2011-65 a ze dne 24.7.2012, č.j. 29 A 51/2011-56. Stejně hodnotil i závěry správního orgánu prvního stupně, který k tíži žalobkyně přičetl skutečnost, že nedostatky byly snadno zjistitelné samotným provozovatelem potravinářského podniku (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26.6.2007, č.j. 29 Ca 181/2007-39).

Dále žalovaný uvedl, že v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyslovenými v rozsudku ze dne 28.5.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, zaujal odlišné stanovisko k hodnocení některých okolností správním orgánem prvního stupně. Především nesouhlasil s tím, že ve prospěch žalobkyně vyhodnotil splnění opatření uložených k odstranění zjištěných nedostatků. Konstatoval, že takové jednání se předpokládá zcela samozřejmě, jinak by se se dopouštěla dalšího deliktu.

Ve prospěch žalobkyně naopak hodnotil skutečnost, že doba protiprávního jednání nebyla dlouhá a dále že nebyl prokázán konkrétní škodlivý účinek spočívající v poškození zdraví spotřebitelů.

V souladu s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeném v rozsudku 7 A 124/2000-39, žalovaný, na rozdíl od správního orgánu prvního stupně, posoudil možný negativní dopad jednání žalobkyně na zdraví spotřebitelů v případě konzumace nevhodných potravin jako porušení zákazu dvojího přičítání. Ztotožnil se však s jeho názorem, že k tíži žalobkyně je nutno přičíst ekonomické poškození spotřebitele.

Protože dle žalovaného změny oproti závěrům správního orgánu prvního stupně v hodnotících kritériích byly v jednom případě ve prospěch a v jednom v neprospěch žalobkyně, neshledal důvod pro snížení uložené sankce. Naopak závažnost deliktů, které správní orgán prvního stupně hodnotil jako menší, žalovaný shledal spíše střední. Ponechal však s ohledem na zásadu *reformatio in peius* v platnosti jeho mírnější stanovisko. Stejně i sankci 70.000 Kč označil jako nízkou, ponechal ji však taktéž beze změny.

Ve včas podané žalobě žalobkyně označila rozhodnutí žalovaného za nezákonné, když potvrdilo prvoinstanční rozhodnutí, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky. Obě správní rozhodnutí označila za nepřezkoumatelná a tvrdila, že neobsahují náležitosti stanovené zákonem, spočívají na nesprávném právním posouzení věci, jsou v rozporu se skutečným stavem věci a nemají oporu ve správním spisu. Uloženou pokutu označila za nepřiměřenou.

Pokud jde o rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odkázala žalobkyně na vymezení nedostatků uvedené v podání ze dne 10.7.2012. Dále označila za chybné, pokud žalovaný toto rozhodnutí potvrdil, i když pro tento závěr nebyly splněny podmínky stanovené zákonem.

Žalobkyně dále citovala část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, kde konstatoval, že neshledal jako rozhodující, že vystavené výrobky byly na obalech řádně označeny, ale že způsob jejich vystavení byl způsobilý uvést spotřebitele v omyl, a setrvala na názoru, že kdyby nebyly tavené výrobky vystaveny v úseku prodeje mléčných výrobků označeného tabulkou „tavené sýry“, nebyl by spotřebitel uveden v omyl, že kupuje potravinu určitých vlastností. Pojem „uvádět spotřebitele v omyl“ dle žalobkyně zajisté obsahuje takové skutečnosti, že spotřebitel získá potravinu bez očekávaných vlastností, tedy jiný výrobek, než který zamýšlel koupit. V této souvislosti žalobkyně usoudila, že oběma rozhodnutími správních orgánů došlo k porušení zásady dvojího přičítání v její neprospěch.

Žalobkyně, pokud se jedná o hodnocení následků spáchaných deliktů, se neztotožnila se žalovaným, že došlo k ekonomickému poškození spotřebitelů. Takové následky nebyly prokázány, ani nebyly předmětem dokazování. Žalobkyně nezaznamenala případ, kdy by si spotřebitel na takové poškození stěžoval.

Pokud jde o výši uložené sankce, žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného, že nebyl dán důvod pro její snížení. Konstatovala, že žalovaný vypustil dvě skutečnosti, které byly správním orgánem prvního stupně hodnoceny ve prospěch žalobkyně, jednu hodnocenou v její neprospěch a jednu novou skutečnost hodnotil ve prospěch žalobkyně. Ty však dle jejího názoru nelze posuzovat stejně, neboť doba trvání, stejně jako následek protiprávního jednání budou mít větší váhu než skutečnost, že nebyly zjištěny žádné další okolnosti. V závěru pak tvrdil, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, trpí stejnými vadami jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaný svým postupem porušil zásadu dvouinstančnosti správního řízení.

Žalovaný zaslal k obsahu podané žaloby dne 12.3.2013 svoje vyjádření. V úvodu konstatoval, že se s uplatněnými odvolacími námitkami vypořádal v napadeném rozhodnutí, na které zároveň odkázal. Dále vyslovil názor, že žalobkyně svoje žalobní námitky formulovala velmi obecně. Za zmatečnou označil námitku poukazující na rozpor rozhodnutí se skutečným stavem věci, jak je zachycen ve správním spisu. Poukázal na to, že skutky, o kterých se dané řízení vedlo, nebyly žalobcem v průběhu kontrolního ani správního řízení, včetně podaného odvolání, nijak zpochybňovány.

Dále žalovaný uvedl, že obě správní rozhodnutí jsou přezkoumatelná co do jejich srozumitelnosti i odůvodnění a mají všechny součásti stanovené v § 68 odst. 1 správního řádu, tedy výrok, odůvodnění i poučení účastníka řízení. Žalobkyně navíc chybějící náležitosti nespécifikovala. K námitce porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č.j. 4 Ads 123/2009 –99, podle kterého je podstatou dvouinstančnosti správního řízení to, že účastníkovi řízení zůstane zachována reálná možnost brojit proti skutkovým a právním zjištěním správního orgánu odvoláním. Tato reálná možnost byla v daném případě žalobkyni zachována a ta ji také využila. Žalovaný

skutková zjištění ani právní hodnocení neměnil (výrok správního orgánu prvního stupně potvrdil) a procesní práva žalobkyně v tomto smyslu tak nemohla být poškozena.

K námitce týkající se výše pokuty zdůraznil, že ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje a přitom je správní orgán povinen své úvahy, kterými k dané výši pokuty dospěl, v odůvodnění rozhodnutí řádně popsat. V posuzovaném případě se jednalo o správní delikty podle § 17 odst. 2 písm. a) a § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tedy delikty spáchané v souběhu. Pokuta tak byla uložena (v souladu s absorpční zásadou za nejpřísněji postižitelný delikt) podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. c) tohoto zákona, podle něhož lze za správní delikt uložit pokutu až do výše 50.000.000 Kč. Sankce 70.000 Kč uložená žalobkyni se nachází při samé spodní hranici limitu stanoveného zákonem o potravinách, když představuje 0,14 % z maximálního limitu stanoveného tímto zákonem.

Žalovaný setrval na svém názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí, že úvaha správního orgánu prvního stupně o tom, že *„závažnost správních deliktů dále zásadně zvyšuje skutečnost, že spotřebitel byl uváděním ... potravin do oběhu poškozován zvláště významným způsobem, neboť koupí získával potravinu bez očekávaných vlastností...“* se pohybuje v mezích běžné logiky. Mléčné výrobky a výrobky obsahující rostlinné tuky mají velmi rozdílné charakteristiky a mléčná složka obsažená v mléčných výrobcích je pro ně typická a pro spotřebitele podstatná. Odlišení mléčných výrobků a výrobků, které obsahují pouze rostlinný tuk, je tak pro spotřebitele velmi důležité. Pokud spotřebitel při nákupu obdrží místo mléčného výrobku, který zamýšlel koupit, pouze alternativu takové potraviny, lze dospět k logickému závěru, že tím byl poškozen zvláště významným způsobem. Žalovaný má za to, že shora uvedeným hodnocením způsobu spáchání správních deliktů nedošlo k porušení zákazu dvojího přičítání v neprospěch žalobkyně.

Žalovaný dále zdůraznil, že za škodlivý následek (s ohledem na rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 Ca 245/2002 ze dne 30. 7. 2004) je možné považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Žalovaný dospěl v tomto konkrétním případě k závěru, že nemůže obstát úvaha prvoinstančního orgánu, který přičetl v neprospěch žalobkyně, že uvedení do oběhu potravin, které nebyly bezpečné, mohlo mít negativní dopad na zdraví spotřebitelů - v takto provedeném hodnocení spatřoval možné porušení zásady zákazu dvojího přičítání k tíži účastníka řízení (když k okolnosti, která je zákonným znakem správního deliktu, bylo přihlédnuto jako k okolnosti přitěžující při ukládání sankce). Proto tuto dílčí část úvahy žalovaný výslovně vypustil.

Žalovaný připomněl, že naopak shledal jako opodstatněnou úvahu správního orgánu prvního stupně, který přihlédl k ekonomickému poškození spotřebitelů, ke

kterému z logiky věci dochází. V souladu se shora uvedeným rozhodnutím Krajského soudu v Brně takové poškození není třeba prokazovat u konkrétních spotřebitelů, když za škodlivý následek protiprávního jednání je možné považovat už jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů.

Jak je dle žalovaného zřejmé z odůvodnění napadeného rozhodnutí, přezkoumal úvahy správního orgánu prvního stupně vztahující se k výši pokuty a přistoupil k určitým úpravám odůvodnění rozhodnutí. Učinil tak v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu, uvedeným v rozhodnutí dne 28. 5. 2003, č.j. 7 A 124/2000–39, dle něhož správní řízení prvostupňové i odvolací tvoří jediný celek a je možno zhojit případné vady prvostupňového rozhodnutí rozhodnutím o odvolání. Odvolací orgán při hodnocení hlediska okolností spáchání deliktů vypustil dvě skutečnosti posuzované ve prospěch účastníka řízení (to, že bylo splněno opatření a to, že žádné další okolnosti nebyly zjištěny) a jednu novou skutečnost zohlednil ve prospěch účastníka řízení (to, že prokázaná doba trvání protiprávního jednání nebyla dlouhá). Dále při hodnocení následků vypustil jednu skutečnost posuzovanou v neprospěch účastníka řízení (to, že uvedení potravin do oběhu, které nebyly bezpečné, mohlo mít negativní dopad na zdraví spotřebitelů), což řádně odůvodnil. Napravení vad prvostupňového správního orgánu doplněním řádné správní úvahy není v rozporu se zásadou dvouinstančnosti řízení (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18.12.2009, č.j. 29 Ca 52/2008 – 63). Postup odvolacího orgánu, pokud sám napravil určité vady odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, tedy není v rozporu s právními předpisy.

Žalovaný také nesouhlasil s názorem žalobkyně, že doba trvání a následek protiprávního jednání mají větší váhu při rozhodování o výši pokuty než fakt, že žádné další okolnosti nebyly zjištěny. Upozornil na to, že z odůvodnění rozhodnutí byla dále vypuštěna i okolnost, že bylo splněno opatření uložené k odstranění zjištěných nedostatků, a proto po provedených úpravách neshledal důvod ke snížení sankce uložené ve správním řízení.

V závěru žalovaný uvedl, že žalobkyně nebyla postupem správních orgánů obou stupňů zkrácena na svém právu, aby o jejích právech a oprávněných zájmech bylo rozhodováno na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu věci, a na svém právu brojil proti postupu správních orgánů. Žalobkyni nebylo odňato právo na řádné projednání věci a povinnost zaplatit sankci jí byla stanovena toliko na základě zákona a v jeho mezích. Navrhl proto zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s.ř.s."). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., když souhlas žalobkyně i žalovaného s takovým postupem byl dán za dodržení podmínek stanovených ve větě druhé zmíněného zákonného ustanovení. O věci usoudil následovně.

V úvodu podané žaloby žalobkyně namítala, že prvoinstanční rozhodnutí neobsahuje stanovené náležitosti. Tvrdila, že na tyto vady poukazovala již ve svém odvolání, neuvedla však, a to ani v odvolání ani v podané žalobě, jaké konkrétní zákonem stanovené náležitosti, dle jejího názoru, napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně postrádá.

Podle § 68 odst. 1 správního řádu „rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků“.

Odst. 2 citovaného ustanovení stanoví, „že ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení“.

V odůvodnění se (dle § 68 odst. 3) „vedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“.

Podle odst. 5 § 68 citovaného zákona se „v poučení uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena (odst. 6 cit. ustanovení)“.

Náležitosti správního rozhodnutí upravuje i § 69 správního řádu, který v odst. 1 stanoví, že „v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení "rozhodnutí" nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou "vlastní rukou" nebo zkratkou "v. r." u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou "Za správnost vyhotovení:" s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí“. Podle odst. 2 se „v písemném vyhotovení rozhodnutí uvedou jména a příjmení všech účastníků. Pokud se na žádost účastníka má rozhodnutí doručit elektronicky, vyhotoví úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, jeho elektronickou verzi s tím, že na místě otisku úředního razítka vyjádří tuto skutečnost

slovy "otisk úředního razítka" a dokument podepíše svým uznávaným elektronickým podpisem" (§ 69 odst. 3 cit. zákona).

Krajský soud napadená rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného posoudil z pohledu citovaných ust. §§ 68 a 69 správního řádu a dospěl k závěru, že požadované náležitosti jednoznačně obsahují. Mají výrok, odůvodnění i poučení o opravných prostředcích. Jsou nadepsána jako „rozhodnutí“, výrok obsahuje podrobný popis skutku, který vyhovuje i požadavkům vyplývajícím z ustálené judikatury správních soudů (viz rozsudek NSS ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006-73). Vyčerpávajícím způsobem je ve výroku identifikováno místo, doba a způsob spáchání deliktu a výše trestu, vždy s odkazem na příslušné právní předpisy. V rozhodnutí je označen orgán, který jej vydal, je identifikováno číslem jednacím a datem, kdy bylo vydáno. V závěru je pak uvedeno jméno, příjmení a funkce oprávněné úřední osoby a otisk úředního razítka zcela v souladu s ust. § 69 odst. 1 až 3 správního řádu.

Správní orgán prvního stupně a žalovaný nepřehlédli ani povinnosti dané jim ust. 11c odst. 2 § 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci v platném znění (dále jen „ZSZPI“), podle kterého se při určení výměry pokuty přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Protože žalobkyně konkrétní nedostatky rozhodnutí ve vztahu k citovanému ust. § 68 a 69 správního řádu neuvedla a krajský soud žádné vady rozhodnutí neshledal, hodnotil tuto námitku jako nedůvodnou.

Krajský soud neshledal důvodnou ani další námitku žalobkyně, že žalovaný svým postupem porušil zásadu dvouinstančnosti správního řízení. Především opět nekonkretizoval, jakým jednáním se měl tohoto porušení dopustit. Proto krajský soud pouze obecně konstatuje, že napravení vad prvostupňového správního orgánu, doplnění nebo upřesnění právní úvahy správního orgánu prvního stupně není rozporu se zákonem (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18.12.2009, č.j. 29 Ca 52/2008 – 63 a Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2010, č.j. 4 Ads 123/2009-99), neboť správní řád takový postup odvolacímu orgánu umožňuje.

Žalobkyně dále namítala nedostatky v hodnocení skutečností, které zásadně zvyšují závažnost správních deliktů. Uvedla, že si je vědoma, že byla trestána za způsob vystavení předmětných výrobků a nikoliv za jejich značení na obalech. Opětovně odkázala na čl. 16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002 a vyslovila přesvědčení, že hodnocením uvedené skutečnosti, t.j. místa vystavení a uvedení spotřebitele v omyl, jako přitěžující okolnosti, byla porušena zásada zákazu dvojího počítání v neprospěch žalobkyně.

Podle § 17 odst. 2 „se provozovatel potravinářského podniku dále dopustí správního deliktu tím, že

a) poruší povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství upravujícími požadavky na potraviny¹⁶), nebo

b) jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny“.

Podle § 17 odst. 3 písm. b) „za správní delikt se uloží pokuta do

b) 3 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b), d), e), g), l) nebo m) nebo odstavce 2 písm. b),

c) 50 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. h), i) nebo j) nebo odstavce 2 písm. a).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin v čl. 16 stanoví, že „*Aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označení propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo jejich vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoliv médiem uvádět spotřebitele v omyl“.*

Podle § odst. 2 ZSZPI „*Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán“.*

Krajský soud z odůvodnění správního orgánu prvního stupně zjistil, že na str. 4 v odst. 4 hodnotil způsob spáchání správních deliktů a uvedl, že v neprospěch žalobkyně hovoří, kromě jiného, že „*Závažnost správních deliktů dále zásadně zvyšuje skutečnost, že spotřebitel byl uváděním výše uvedených potravin do oběhu poškozován zvláště významným způsobem, neboť koupí získal potravinu bez očekávaných vlastností, nejednalo se o mléčné výrobky, ačkoliv potraviny byly vystaveny v bezprostřední blízkosti mléčných výrobků. V případě nebezpečných potravin uvedených do oběhu správní orgán uvádí, že jedním z cílů potravinového práva je vysoký stupeň ochrany veřejného zdraví.....a proto tedy správní úřad považuje uvádění potravin do oběhu, které nejsou vhodné k lidské spotřebě, za porušení právních povinností, v jejichž důsledku mohlo dojít ke zdravotnímu poškození spotřebitele“.* Žalovaný k úvaze o výši pokuty konstatoval, že ke shora citovanému závěru ohledně prezentace mléčných výrobků dospěl prvoinstanční orgán zcela v mezích běžné logiky. Zdůraznil, že mléčné výrobky a výrobky obsahující rostlinné tuky mají rozdílné charakteristiky a spotřebitel při nákupu mohl obdržet charakterem jiný výrobek, než zamýšlel koupit, a tudíž byl poškozen zvláště významným způsobem. Mléčná složka obsažená v mléčných výrobcích je charakteristická a podstatná a odlišení výrobků obsahujících pouze rostlinný tuk od mléčných výrobků je tak pro spotřebitele velmi důležité. Uzavřel, že při hodnocení způsobu spáchání

správního deliktu nedošlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. K úvaze prvoinstančního orgánu, „že závažnost správních deliktů zásadně zvyšuje skutečnost, že spotřebitel byl uváděním výše uvedených potravin do oběhu poškozován zvláště významným způsobem, neboť koupí získával potravinu bez očekávaných vlastností - nejednalo se o mléčné výrobky, ačkoliv potraviny byly vystaveny v bezprostřední blízkosti mléčných výrobků, žalovaný na straně 7 v odst. 4 jen odkázal na svoje předchozí závěry.

Krajský soud s ohledem na zaměření uplatněných žalobních námitek zkoumal, zda prvoinstanční orgán a žalovaný při posuzování **závažnosti protiprávního jednání**, která je hlediskem pro úvahu o výši trestu (ust. § 11c odst. 2 ZSZPI), porušil zásadu zákazu dvojího přičítání.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2012, čj. 4 Ads 114/2011-105 ...*„že zásada zákazu dvojího přičítání má zabránit tomu, aby se jedna a tatáž skutečnost určité kvantity a kvality (intenzity) přičítala pachateli dvakrát, a to jednou jako znak skutkové podstaty (při hodnocení viny) a podruhé jako okolnost přitěžující či polehčující (při hodnocení ukládaného trestu). V případě zákazu dvojího přičítání se jedná o otázku rozlišování (odstupňování) intenzity nezbytné k naplnění skutkové podstaty na jedné straně a intenzity další (vyšší, z hlediska naplnění skutkové podstaty nevyčerpané), která teprve může mít význam z hlediska úvah o trestu jako okolnost přitěžující či polehčující, na straně druhé.“*

Krajský soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že v posuzovaném případě se správní orgán prvního stupně a žalovaný se dopustili porušení zásady dvojího přičítání. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 zakazuje, aby *označení propagace a obchodní úprava potravin a místo jejich vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoliv médiem uváděla spotřebitele v omyl*. Skutečnost, že spotřebitel byl uveden v omyl, že si kupuje mléčné výrobky tím, že výrobky specifikované ve výroku rozhodnutí, které nebyly mléčnými výrobky, byly vystaveny v bezprostřední blízkosti mléčných výrobků (viz str. 4 odst. 4 prvoinstančního rozhodnutí a str. 6 v odst. 5 a 6 a na str. 7 v odst. 4. rozhodnutí žalovaného), byla dle krajského soudu součástí skutkové podstaty správního deliktu a v tomto rozsahu ji již nelze použít pro úvahu o konkrétní výši ukládané pokuty.

Z důvodů výše uvedených krajský soud dle § 78 odst. 1 s.ř.s. napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný znovu hodnotit všechny polehčující a přitěžující okolnosti a posuzovat, zda uložený trest odpovídá změně jejich rozsahu. Proto krajský soud alespoň v obecné rovině uvádí, že pokud dojde ke změně pouhého počtu polehčujících nebo přitěžujících okolností nemusí mít tato skutečnost automaticky vliv na výši uložené pokuty. Jedním z rozhodujících aspektů bude zejména posouzení a porovnání závažnosti jednotlivých polehčujících a přitěžujících, tedy těch, které byly hodnoceny jako porušení zásady dvojího přičítání, a těch, které budou nadále brány v úvahu.

Z toho důvodu je v takových případech nutno klást zvýšené nároky zejména na odůvodnění rozhodnutí. K tomu krajský soud zejména poukazuje na v rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 14 As 14/2005 – 84, v němž uvedl, že *„řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu.“* (...) *„Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné.“* (...) *„Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“*

S ohledem na shora učiněné závěry se krajský soud již konkrétně nezabýval s námitkou žalobkyně poukazující na nepřiměřenost uložené pokuty.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Podle něj 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. V řízení před krajským soudem měla žalobkyně úspěch krajský soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a žalovanému uložil uhradit je ve lhůtě uvedené ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních 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). Připadne-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 Hradci Králové dne 30. května 2014

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu