



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Evy Lukotkové v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, se sídlem Praha 4, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2011, č. j. BD961-2/65/9/2011-SŘ,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí žalovaného

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 4. 2011, č. j. CM885-12/2010/042/8/2011-SŘ, uložila Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Olomouci (dále též „inspektorát“), žalobci podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách pokutu ve výši 52 000 Kč, a to za spáchání

správních deliktů uvedených v § 17 odst. 2 písm. a), b) a § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o potravinách“), jichž se žalobce dopustil na svých provozovnách v Českém Těšíně, Olomouci, Ostravě a Bruntále ve dnech 12. 4., 19. 4., 21. 4., 26. 4., 12. 5., 19. 5. a 28. 6. 2010. Současně inspektorát (výroky II. a III. rozhodnutí) žalobci uložil povinnost k náhradě nákladů laboratorního rozboru ve výši 7 205 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil výrok I. napadeného rozhodnutí inspektorátu při zachování výše uložené pokuty a potvrdil výroky II. a III. rozhodnutí inspektorátu.

[3] Konkrétně žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, tím že

- uvedl na trh potravinu *Konzumní brambory pozdní mini á 1 kg* v množství 14 kg, která byla dle čl. 14 odst. 2 písm. b), 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“), hodnocena jako nevhodná k lidské spotřebě, a to jako potravina, která se nepovažuje za bezpečnou z důvodu kažení (zjištěny hlízy naklíčené s klíčky delšími než 3 mm ve 43,8% šarže), čímž porušil povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002,
- uvedl na trh potravinu *Kysané zelí á 1 kg* v množství 30 kg, která byla dle čl. 14 odst. 2 písm. b), odst. 5 nařízení č. 178/2002 hodnocena jako nevhodná k lidské spotřebě, a to jako potravina, která se nepovažuje za bezpečnou z důvodu kontaminace cizorodou látkou (potravina nevyhověla požadavkům uvedeným ve vyhlášce č. 4/2008 Sb., kterou se stanoví druhy a podmínky použití přídatných látek a extrakčních rozpouštědel při výrobě potravin, a to ve znaku kyselina mravenčí, neboť tato konzervační látka není touto vyhláškou povolena; zjištěné množství kyseliny mravenčí bylo 408 mg/kg), porušil povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002,

skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách naplnil tím, že

- uvedl do oběhu potravinu *Citrony sít' á 0,5 kg* v množství 6 kg, které nevyhověly minimálním požadavkům nařízení Komise (ES) č. 1580/2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 2200/96, (ES) č. 2201/96 a (ES) č. 1182/2007 v odvětví ovoce a zeleniny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 1580/2007“), dle Přílohy I části B, části 2 oddílu II. písm. A (zjištěny nezdravé plody, v každém balení napadené hnilobou viditelnou prostým okem), a potravinu *Stolní hrozny révy vinné - bílé* v množství 5,618 kg, které nevyhověly minimálním požadavkům nařízení č. 1580/2007 dle Přílohy I části B, části 9 oddílu II. písm. A (zjištěny nezdravé plody, bobule v každém balení napadené hnilobou viditelnou prostým okem), čímž porušil čl. 113a odst. 3 nařízení Rady (ES)

- č. 1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (dále jen „nařízení č. 1234/2007“),
- uvedl do oběhu potravinu *Salát LOLLO BIONDA* v množství 155 ks, která nevyhověla minimálním požadavkům na jakost pro saláty, endivii kadeřavou letní a endivii zimní dle přílohy I části B, části 4 oddílu II. písm. A nařízení č. 1580/2007 (zjištěny nečisté hlávky, silně znečištěné zeminou ve 100% šarže), čímž porušil čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007,
 - uvedl na trh potraviny *Gothajský salám* v množství 11,2 kg a *Spišské párky* v množství 2,25 kg, které v rozporu s § 13 odst. 4 vyhlášky č. 326/2001 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), g), h), i) a j) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pro maso, masné výrobky, ryby, ostatní vodní živočichy a výrobky z nich, vejce a výrobky z nich, ve znění pozdějších předpisů, obsahovaly strojně oddělené maso, a byly tak klamavě označeny a uváděly tedy spotřebitele v omyl, čímž porušil čl. 16 nařízení č. 178/2002,
 - uvedl na trh potravinu *Vánočka balená, bez obsahu sacharózy, s fruktózou 0,6% a sladidlem* v množství 4,9 kg, která v rozporu s deklarací na obalu obsahovala 3,02 % fruktózy, a uváděla tak spotřebitele v omyl, čímž porušil čl. 16 nařízení č. 178/2002,
 - uvedl na trh potravinu *Hluboce zmrazený výrobek z krůtího mletého masa ochuceného* v množství 17,5 kg, která v rozporu s deklarací na obalu obsahovala vepřový protein (vepřový protein nebyl na obalu uvedený ve složení výrobku), a uváděla tak spotřebitele v omyl, čímž porušil čl. 16 nařízení č. 178/2002,
 - uvedl do oběhu potravinu *Pastinák* v množství 6 kg, která nevyhověla minimálním požadavkům na jakost dle Přílohy I části A odst. 1 nařízení č. 1580/2007 (ve spodní části bedny byly kořeny pastináku ze starší dodávky a na nich byly uloženy pastináky z novější dodávky, mezi jednotlivými kořeny pastináku byly povlaky plísní, kořeny byly napadeny plísní), čímž porušil čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007,

a skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách naplnil tím, že v rozporu s § 11 odst. 2 písm. a) bod 4. téhož zákona neprodleně nevyřadil z dalšího oběhu potravinu *Vysočina* v množství 4,95 kg, která nevyhověla požadavkům uvedeným v příloze č. 5 vyhlášky č. 326/2001 Sb. ve znaku aktivita vody.

[4] Žalovaný v rozhodnutí o odvolání zejména uznal za důvodnou námitku žalobce, že inspektorát při stanovování výše pokuty postupoval v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. V rozporu s touto zásadou hodnotil k tíži žalobce přítomnost kyseliny mravenčí v potravině *Kysané zelí* a uvádění do oběhu nevyhovujících výrobků *Vysočina*, *Gothajský salám*, *Spišské párky*, *Vánočka balená* a *Hluboce zmrazený výrobek z krůtího mletého masa ochuceného*. Tyto skutečnosti byly předpokladem pro naplnění skutkové podstaty předmětných správních deliktů a nemohly být hodnoceny k tíži žalobce. To žalovaný uznal, a proto výše popsané úvahy inspektorátu z odůvodnění rozhodnutí vyňal. Nahradil je jinými přítěžujícími okolnostmi, a to vysokým množstvím kyseliny mravenčí v *Kysaném zelí*, značným množstvím nevyhovující potraviny uváděné na trh (*Vysočina*, *Gothajský salám*, *Spišské párky*, *Hluboce zmrazený výrobek z krůtího mletého masa ochuceného*) a velkým rozdílem mezi deklarovaným obsahem fruktózy u *Vánočky balené*. Při hodnocení hlediska

způsobu protiprávního jednání žalovaný vyňal rovněž pro porušení zásady zákazu dvojího přičítání tu část odůvodnění, ve které inspektorát přihlédl k tomu, že porušení povinnosti je kvalifikováno jako správní delikt. Naopak dle žalovaného lze podřadit pod způsob jednání nevyřazení nevyhovujících potravin z oběhu z vlastní iniciativy na základě pravidelně prováděných kontrol. V rámci hodnocení následku protiprávního jednání žalovaný upravil úvahu inspektorátu. Hodnotil tak k tíži žalobce, že porušením právních povinností žalobce mohlo dojít k ohrožení lidského zdraví a k poškození spotřebitelů po ekonomické stránce. V ostatním se žalovaný ztotožnil s inspektorátem a vzhledem k tomu, že pokuta byla uložena při spodní hranici zákonné sazby (0,1 %), neshledal důvod pro změnu výše pokuty ani pro zrušení rozhodnutí.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu. Uvedl, že pro potvrzení rozhodnutí inspektorátu žalovaným nebyly splněny podmínky. Žádné z rozhodnutí nemá zákonné náležitosti a obě jsou nepřezkoumatelná, spočívají na nesprávném právním posouzení věci, jsou v rozporu se skutečným stavem věci, nemají oporu ve spisech. Uložená pokuta je nepřiměřená.

[6] Ve vztahu k rozhodnutí inspektorátu žalobce zrekapituloval námitky, které uplatnil coby důvody odvolání (postup při doručování rozhodnutí inspektorátu, nevypořádání se se zákonnými hledisky pro stanovení výše pokuty, porušení zásady zákazu dvojího přičítání, posouzení závažnosti a hodnocení následků protiprávního jednání, nepřiměřenost pokuty – za přiměřenou by žalobce považoval pokutu nepřevyšující 20 000 Kč). Uvedl, že na jejich základě měl žalovaný rozhodnutí inspektorátu zrušit a věc mu vrátit. Zamítnutím odvolání došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení.

[7] K odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalobce uvedl, že žalovaný připustil porušení zásady zákazu dvojího přičítání inspektorátem, v takovém případě však měl odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit inspektorátu k dalšímu řízení.

[8] Správní orgány v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání hodnotily skutečnost, že došlo k souběhu správních deliktů. Vícečinný souběh byl hodnocen již v rámci absorpční zásady, bylo-li k němu přihlédnuto znovu v rámci hodnocení závažnosti podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, došlo k porušení uvedené zásady.

[9] Žalovaný na základě námítky žalobce vypustil z hodnocení inspektorátu přítěžující okolnost týkající se přítomnosti kyseliny mravenčí v potravině *Kysané zelí*. Místo toho k tíži žalobce hodnotil množství látky v této potravině. Pokud však právní předpis tuto látku nepovoluje, pak je otázka jejího množství zcela irelevantní. Není též zřejmé, jaké množství této látky by nebylo považováno za vysoké.

[10] Obdobně i u dalších potravin žalovaný vybočil z mezí daných odvolacím řízením, když rozhodnutí inspektorátu nezrušil, přestože uznal, že inspektorát porušil zásadu zákazu dvojího

přičítání, a když přitěžující okolnost hodnocenou inspektorátem nahradil novou úvahou o množství nevyhovujících potravin.

[11] Žalovaný se nezabýval řádně a odpovědně odvolacími námitkami a neodstranil vady rozhodnutí inspektorátu. Tím došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení a ke krácení žalobce na jeho právech.

[12] S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí inspektorátu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[13] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zejména uvedl, že neporušil zásadu dvojinstančnosti řízení, když úvahy inspektorátu, které byly v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání, vypustil a nahradil je vlastními úvahami, které vycházely ze správního spisu. Takový postup byl zcela v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Co se týče opakovaných odvolacích námitek, žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný rovněž upozornil na to, že by bylo v rozporu se zásadou ekonomie správního řízení, kdyby byla věc vrácena inspektorátu, ačkoli odstranění vad řízení mohl provést žalovaný jako odvolací orgán. S ohledem na to, že byla pokuta uložena při samé spodní hranici rozmezí stanoveného zákonem, nelze ji považovat za nepřiměřenou. Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

[14] Vedle uvedeného žalovaný upozornil na skutečnost, že dne 30. 1. 2012, tedy po zahájení řízení před soudem, vydal pod č. j. BD961-6/65/9/2011-SŘ opravné rozhodnutí, jímž v žalobou napadeném rozhodnutí opravil dvě zřejmé chyby v psaní, totiž text výroku I. na str. 7 a odůvodnění na str. 17 „§ 17 odst. 3 písm. d)“ nahradil textem „§ 17 odst. 3 písm. c)“. K tomu je nutno uvést, že tato oprava neměla vzhledem k obsahu žalobních bodů na průběh řízení před soudem vliv.

IV. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[15] Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí inspektorátu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.

[16] V daném případě žalobce učinil předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání jiného správního deliktu dle zákona o potravinách. Zde je třeba předně uvést, že žalobce nijak nezpochybňoval spáchání předmětných správních deliktů. Namítal především porušení zásady zákazu dvojího přičítání a s tím související nesprávné určení výše pokuty ze strany správních orgánů.

[17] Pokud jde o obecně uplatněné žalobní body, soud je neshledal důvodnými. Rozhodnutí správních orgánů jsou po formální i obsahové stránce v souladu se zákonem, nepostrádají žádnou ze zákonných náležitostí. Výroky rozhodnutí o jiném správním deliktu přitom splňují i požadavky kladené na tento typ rozhodnutí judikaturou (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, ve věci „*AQUA SERVIS, a. s.*“, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Rovněž tak nelze rozhodnutí žalovaného považovat za nepřezkoumatelné. Žalovaný se pečlivě zabýval odvoláním žalobce a ve svém rozhodnutí se vyjádřil ke všem odvolacím námitkám. Na základě některých z nich pak přistoupil i k úpravě a precizaci odůvodnění rozhodnutí inspektorátu, byť na celkový výsledek řízení to z hlediska cíle sledovaného žalobcem nemělo vliv.

[18] V této souvislosti soud neshledal, že by došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Tato zásada totiž znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních, tedy že řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. Řízení před odvolacím orgánem je pak jen řízením odstraňujícím vady, jichž se správní orgán prvního stupně dopustil. Tak tomu bylo i v daném případě. Žalovaný vycházel ze skutkového stavu tak, jak byl zjištěn inspektorátem, a pouze k odvolacím námitkám upravil jeho právní hodnocení. Žalobce nebyl nijak zkrácen na svých právech.

[19] V souladu s ustálenou judikaturou podle zdejšího soudu správní řízení tvoří v zásadě jeden celek (od zahájení řízení až do právní moci konečného rozhodnutí) a není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně, resp. vady jeho rozhodnutí (včetně doplnění a zpřesnění výroku). Došlo-li k takovéto změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, což je i souzený případ (ve kterém se navíc s touto změnou odvolací správní orgán argumentačně řádně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí) k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení dojít nemohlo, a dále ani nemohlo dojít k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, neboť úvahy prvoinstančního správního orgánu, které by tuto zásadu mohly porušit, žalovaný v napadeném rozhodnutí napravil a korigoval. Podle krajského soudu by žalobcem v žalobě zastávaný výklad vedl k tomu, že odvolací orgán by nemohl napravit žádnou vadu prvoinstančního rozhodnutí a vždy by musel jeho vadné rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Takový postup by však byl jednoznačně v rozporu se zásadou ekonomie řízení, neboť by vedl pouze k prodloužení řízení (k tomu blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99).

[20] Pokud jde o konkrétní námitky, žalobce v první řadě poukazoval na pochybení inspektorátu, která však již řádně zhojil žalovaný na základě podaného odvolání korekcí odůvodnění rozhodnutí. Zde se jednalo o námitku dvojího přičítání znaku skutkové podstaty (přítomnost kyseliny mravenčí, uvádění předmětných potravin do oběhu a kvalifikace porušení povinností žalobcem uvádějícím do oběhu potraviny jako správní delikt), na jejímž základě žalovaný příslušnou pasáž z rozhodnutí vypustil. Na tomto místě je vhodné rovněž připomenout, že žalovaný nezamítl odvolání a nepotvrdil rozhodnutí žalovaného dle § 90 odst. 5 správního řádu, nýbrž rozhodnutí změnil podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[21] Hodnocení hlediska následku žalovaný upravil tak, že hodnotil k tíži žalobce, že mohlo dojít k ohrožení lidského zdraví a k poškození spotřebitelů po ekonomické stránce. Takto upravená úvaha správního orgánu je zcela logická a skutkově podpořená. Bylo prokázáno, že nevhodné potraviny byly nabízeny přímo v prodejně, a tedy mohlo dojít ke koupi těchto potravin spotřebiteli a následně k poškození jejich zdraví. Například dle protokolu ze dne 19. 5. 2010, č. P069-80175/10, byl zjištěn prodej z regálu v prodejní místnosti potraviny *Konzumní brambory pozdní*, která obsahovala jedovatou látku solanin, a byla tedy nevhodná k lidské spotřebě a způsobila ohrozit lidské zdraví. Z povahy některých jiných spáchaných deliktů, např. uvádění v omyl nepravdivými údaji na obalu potraviny, je zřejmá potencialita ekonomického poškození spotřebitele. Ten si za své peněžní prostředky vybere na základě údajů neodpovídajících skutečnosti potravinu, která nemá deklarované vlastnosti, čímž dochází k deformaci rozhodovacího procesu spotřebitele při vynakládání jeho finančních prostředků vyčleněných na potraviny. Obdobné odůvodnění ostatně uvádí i žalovaný na str. 17 napadeného rozhodnutí: „*Potraviny, které by si spotřebitel zakoupil neodpovídaly parametrům, které jsou vyžadovány předpisy potravinového práva.*“ Úvaha žalovaného byla založena na skutkových zjištěních o množství zboží, velikosti jednotlivých balení, způsobu uvádění do oběhu a charakteru spáchaného deliktu, a byla řádně odůvodněna.

[22] Co se týče námitky vadného doručování, jak vyplývá z obsahu správního spisu, bylo rozhodnutí inspektorátu dne 4. 5. 2011 doručeno poštou na adresu Kaufland Česká republika, JUDr. Igor Kremla, IČ 25110161, Pod Višňovkou 25, Praha 4, a stejného dne rovněž datovou zprávou (ID: 45280097) do datové schránky žalobce. Označení adresáta, zástupce žalobce, nebylo zcela precizní, ale vzhledem k tomu, že JUDr. Ing. Igor Kremla měl jako advokát sídlo na stejné adrese jako žalobce, nelze mít za to, že by takováto vada způsobovala nezákonnost rozhodnutí. Zástupce žalobce se s rozhodnutím prokazatelně seznámil, jelikož dne 19. 5. 2011 proti němu sepsal odvolání, ze kterého je patrné, že rozhodnutí inspektorátu četl. Žalobce tedy nebyl nijak zkrácen na svých procesních právech.

[23] Dalším odvolacím námitkám žalovaný nepřisvědčil, řádně je vypořádal a zdejší soud se v těchto bodech s jeho závěry ztotožnil. Žalobce byl toho názoru, že vícečinný souběh správních deliktů inspektorát hodnotil v rámci absorpční zásady, při jejíž správné aplikaci měl inspektorát k souběhu přihlédnout jako k přitěžující okolnosti a nebylo tedy možné k souběhu přihlédnout znovu při hodnocení závažnosti deliktů. S takovým výkladem nelze souhlasit. Podstata absorpce totiž tkví v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich (úhrnným trestem). Použití této zásady tedy má místo při stanovení konkrétní výměry úhrnné sankce, což nic nemění na tom, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání více správních deliktů. V posuzované věci je zřejmé, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání několika deliktů, přičemž trest byl uložen podle sazby za delikt nejpřísněji trestný, tedy podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Dominantním se stal nejzávažnější delikt; sankční ohodnocení ostatních deliktů se nesčítá, nicméně bylo možné je posoudit jako přitěžující okolnosti, což lze chápat spíše jako projev zásady asperační (zostřovací). Lze tedy uzavřít, že zásada absorpční je jednou ze specifických zásad trestání souběhu, jejíž uplatnění je východiskem privilegovaného trestání souběhu. Principem této zásady je, že větší trest pohlcuje trest menší, tzn. s touto zásadou není pro pachatele spojen žádný negativní následek. Uvedl-li žalovaný okolnost množství spáchaných správních deliktů v rámci celkového posouzení závažnosti

jednání žalobce, nedopustil se porušení zásady zákazu dvojího přičítání, šlo pouze o souhrnné zhodnocení shledaných přitěžujících a polehčujících okolností.

[24] Přitěžující okolnost, že žalobce nevyřadil dané potraviny z oběhu sám z vlastní iniciativy na základě běžné vnitřní kontroly, je logická a správná. U několika potravin nabízených k prodeji na regálech v prodejní místnosti bylo zjištěno napadení hnilobou (plísní) viditelnou pouhým okem. Například dle protokolu ze dne 26. 4. 2010, č. P033-80738/10, bylo u potravin *Citróny sít' á 0,5 kg* a *Stolní hrozny révy vinné- bílé* zjištěna hniloba viditelná pouhým okem v každém (!) balení. Žalobce tedy nechal situaci zajít do takové krajnosti, že prodával páchnoucí potraviny v rozkladu. Vznik plísně není otázkou několika minut a v případě pravidelné kontroly bylo možné zabránit jejímu výskytu (příp. omezit její rozsah) přímo v prostorách prodejny.

[25] Žalovaný se též řádně věnoval odvolací námitce ohledně nesprávné právní kvalifikace daného jednání žalobce. Žalobce uvedl, že u potraviny *Hluboce zmrazený výrobek z krůtího masa ochuceného* nebyla přítomnost vepřového proteinu na obale vůbec uvedena, a tudíž se dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, nemohlo jednat o klamavé označení, ale nanejvýš o nedostatečné značení potravin.

[26] Článek 16 nařízení č. 178/2002, za který byl žalobce sankcionován, stanoví: „*Aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.*“

[27] Podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách je provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny nedostatečně nebo nesprávně označené. Dle § 17a zákona o potravinách se provozovatel potravinářského podniku, který nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a), dopustí správního deliktu, za který je možno uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč.

[28] Nařízení č. 178/2002, jak již jeho název (viz výše) napovídá, stanovuje obecné zásady a požadavky potravinového práva. Článek 16 lze tak vzhledem k jeho znění – „*aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva*“ – chápat jako určitou obecnou klauzuli, která zapovídá uvádění spotřebitele v omyl, bez ohledu na vnitrostátní úpravu. V této souvislosti je vhodné upozornit i na čl. 8 tohoto nařízení, podle něhož „*cílem potravinového práva je chránit zájmy spotřebitelů a poskytovat spotřebitelům základ, který jim umožní vybírat se znalostí věci potraviny, které konzumují. Jeho cílem je rovněž zabránit a) podvodným nebo klamavým praktikám; b) falšování potravin a c) jakýmkoli jiným praktikám, které mohou spotřebitele uvést v omyl.*“

[29] V dané věci žalobce na obalu potraviny v údajích o složení potraviny neuvedl přidanou látku (vepřový protein), čímž nepochybně spotřebitele uvedl v omyl. Povědomí o tom, jestli se potravina (krůtí mleté maso) skládá pouze z krůtího (příp. drůbežího) masa či je do ní navíc přidáván vepřový protein, je rozhodně podstatné a způsobilé ovlivnit spotřebitele při koupi potraviny (mj. například z náboženských důvodů). V souvislosti s tím je nutno odmítnout

i úvahu žalobce, že dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele může ke klamání spotřebitele docházet pouze konáním, a nikoli opomenutím. Hned podle § 5 odst. 1 písm. c) téhož zákona je obchodní praktika klamavá, jestliže podnikatel opomene uvést důležitý údaj, jenž s přihlédnutím ke všem okolnostem lze po podnikateli spravedlivě požadovat. K takovým údajům bezpochyby patří i údaj o složení potraviny. Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že žalobce se dopustil správního deliktu tím, že porušil povinnost stanovenou nařízením č. 178/2002 a naplnil tak skutkovou podstatu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

[30] Pravdu však má i žalobce, pokud tvrdí, že se jednalo o nedostatečné značení potravin. Žalobce jako provozovatel potravinářského podniku totiž neoznačil řádným způsobem potravinu údajem o složení potraviny podle použitých surovin a přídavných látek. Tím porušil povinnost dle § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách, za který je možno udělit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. V daném případě tedy byla jedním jednáním (opomenutím) naplněna skutková podstata více správních deliktů a došlo k tzv. jednočinnému souběhu správních deliktů. Správní orgány však skutkový stav podřadily pod jeden správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, což bylo pro žalobce příznivější, a tudíž v souladu s právními předpisy.

[31] Žalovaný tedy z rozhodnutí inspektorátu vypustil nebo upravil veškeré úvahy, které byly v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání a téměř vždy je nahradil přítěžující okolností, spočívající v množství předmětné potraviny (resp. látky obsažené v potravine). Zde považoval soud za vhodné tyto úvahy žalovaného rozebrat.

[32] Správní orgány hodnotily 14 kg *Konzumních brambor* balených ve spotřebitelském balení po 1 kg jako velké množství. Dalo se předpokládat, že daná balení zakoupí až 14 spotřebitelů (pokud by jeden spotřebitel chtěl větší množství, spíše by sáhl po větším balení), z nichž by většina toto balení nezkonzumovala sama, ale v rámci rodiny. Za takovýchto logických předpokladů tedy byly daným množstvím ohroženy desítky spotřebitelů, což již není zanedbatelné a hodnocení žalovaného tak nevybočovalo z mezí správního uvážení. Potravinu *Vysočina* kupuje běžný spotřebitel v množství kolem cca 200 g, přičemž lze rovněž předpokládat, že mnohdy toto množství nespoteřebuje sám, ale v rámci rodiny. Za těchto předpokladů bylo množství 4,95 kg způsobilé ohrozit desítky spotřebitelů, což bylo žalovaným správně hodnoceno jako přítěžující okolnost. U potraviny *Hluboce zmrazený výrobek z krutího masa ochuceného* v množství 17,5 kg při balení po 0,5 kg bylo možné předpokládat tytéž okolnosti. Běžný spotřebitel si zakoupí 1-2 ks tohoto výrobku, který většinou nespoteřebuje sám. Opět tedy byly ohroženy desítky spotřebitelů. Žalovaný tak správně vyhodnotil množství této potraviny jako vyšší a tuto okolnost jako přítěžující.

[33] S hodnocením výskytu kyseliny mravenčí v množství 408 mg/kg jako množství vysokého se zdejší soud ztotožnil. Právními předpisy není dovolen žádný výskyt této látky v potravine *Kysané zelí*. Nelze přistoupit na argumentaci žalobce, že pokud je přítomnost kyseliny mravenčí předpokladem spáchání správního deliktu, nelze již k jejímu množství přihlížet jako k přítěžující okolnosti. Je rozdíl, zda je v potravine *Kysané zelí* obsažena kyselina mravenčí např. v množství 100mg/kg či 100g/kg, a proto je v mezích logického uvažování množství kyseliny mravenčí v rámci hodnocení protiprávního jednání zohlednit.

Obdobnou argumentaci lze vztáhnout i na potravinu *Vánočka balená*, která měla deklarovaný obsah fruktózy 0,6 %, avšak zjištěný obsah byl 3,02 %. Obsah fruktózy tedy byl zhruba pětkrát vyšší než bylo deklarováno, což lze logicky hodnotit jako přitěžující okolnost.

[34] U potravin *Gothajský salám* a *Spišské párky* vyhodnotil žalovaný jejich množství jako značné. Odůvodnil to tím, že mohly být ohroženy až desítky spotřebitelů, neboť nelze předpokládat, že by si množství 13,45 kg předmětných masných výrobků (*Gothajský salám* 11,2 kg a *Spišské párky* 2,25 kg) zakoupil pouze jeden spotřebitel. Zdejší soud má za to, že nebyl důvod množství těchto potravin sčítat. Potravinu *Spišské párky* v množství 2,25 kg by si koupili spotřebitelé spíše v řádech jednotek, nežli desítek. U potravin *Gothajský salám* byla situace obdobná jako u potravin *Vysočina*, tedy že její množství bylo způsobilé ohrozit desítky spotřebitelů. Závěr žalovaného, že množství předmětných potravin bylo značné, je v mezích logického uvážení, byť není zcela precizní.

[35] S ohledem na velký počet spáchaných správních deliktů, možné výše udělených pokut [za nejméně postižitelný delikt dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách bylo možno udělit pokutu do výše 3 000 000 Kč] a výši skutečně udělené pokuty při samé spodní hranici zákonné sazby, lze nicméně konstatovat, že hodnocení jednotlivých polehčujících a přitěžujících okolností nemělo na výsledek ve věci zásadní vliv.

[36] K samotnému rozhodnutí žalovaného namítal, že z něj není patrné, zda žalovaný shledal porušení zásady zákazu dvojího přičítání či nikoli. Této námitce nelze přisvědčit, jelikož žalovaný na str. 14 v odstavci třetím napadeného rozhodnutí uvedl, že „*ne zcela souhlasí se všemi úvahami prvoinstančního orgánu, neboť jejich hodnocením by mohlo dojít ke dvojímu přičítání téže skutečnosti. Z tohoto důvodu odvolací orgán hodnocení provedená orgánem prvního stupně v tomto smyslu upravil tak, aby k porušení zásady zákazu dvojího přičítání nemohlo dojít.*“ Dále v rozhodnutí žalovaný podrobně probral úvahy inspektorátu a řadu z nich z rozhodnutí vypustil pro jejich rozpor se zásadou zákazu dvojího přičítání.

[37] Žalobce rovněž považoval uloženou pokutu za zcela nepřiměřenou. Zde je nutno v první řadě obecně uvést, že ukládání pokut za správní delikty 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 více možných řešení, které zákon dovoluje.

[38] Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze však dle § 78 odst. 1 s. ř. s. jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení (v první řadě jde ale o meze vyplývající z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality, apod.) a nebo správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy posuzuje, zda rozhodnutí správních orgánů nevybočila z mezí stanovených zákonem.

[39] Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmá poctivá snaha o individualizaci pokuty a o její řádné zdůvodnění. V důvodech rozhodnutí vyložily, jaká kritéria byla vzata v úvahu a jak význam deliktu zvyšují či naopak snižují. Na tomto místě tak je možno uvést, že soud nemá důvod vytýkat žádné nedostatky v užití správního uvážení, protože správní orgány svého

diskrečního práva užily podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočily.

[40] Soud se ztotožnil s postupem žalovaného, který správně upravil odůvodnění rozhodnutí tak, aby žádná ze zjištěných skutečností nebyla žalobci přičtena dvakrát (šlo o shledání správního deliktu „závažným“ již na podkladě pouhého závěru o uvádění nevyhovující potraviny do oběhu, což je znakem skutkové podstaty předmětného deliktu, a dále o samotnou kvalifikaci porušení povinností žalobcem jako správní delikt), a současně tak, aby uložená sankce nebyla substanciována pouze obecnými frázemi. Ponechal-li žalovaný po této precizaci odůvodnění výši pokuty nezměněnou, neznamená to samo o sobě, že pochybil. Svůj závěr o závažnosti deliktu žalovaný řádně odůvodnil. Posuzování závažnosti deliktu současně nelze chápat jako prostý součet přitěžujících a polehčujících okolností s předem danými matematickými hodnotami, nýbrž je na správním orgánu, aby přihlížel ke všem okolnostem daného správního deliktu jako k celku. Jen na základě takového postupu lze určit závažnost správního deliktu a tomu odpovídající výši uložené pokuty. Odvolací orgán se v opravném řízení může odchýlit od hodnocení správního orgánu prvního stupně a například přisoudit zjištěným okolnostem jinou hodnotu při posuzování míry závažnosti deliktu. Žalovaný ve svém odůvodnění uvedl všechny kroky a logické úvahy, které jej vedly ke stanovení výše pokuty v konkrétní výši, jež se v daném případě neodchylovala od výše pokuty stanovené inspektorátem.

[41] Použité správní úvahy nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozporem. Vzhledem k tomu, že zákon umožňoval uložit za předmětné protiprávní jednání pokutu až do výše 50 000 000 Kč, má krajský soud zato, že pokuta uložená zcela při spodní hranici zákonné sazby (ve výši 0,1 % této sazby) je přiměřená a plně odpovídající charakteru porušených povinností.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Krajský soud v Brně tedy shledal žalobcovy námítky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

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

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

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

V Brně dne 28. února 2013

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu