



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Evy Lukotkové v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, se sídlem v Praze, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 29. 7. 2011, č. j. BD922-2/48/9/2011-SŘ, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 7 760 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení ve výroku označeného rozhodnutí žalovaného, ze dne 29. 7. 2011, č. j. BD922-2/48/9/2011-SŘ, kterým bylo částečně změněno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Ústí nad Labem (dále též „Inspektorát“), ze dne 4. 4. 2011, č. j. BB560-2/071/5/2011-SŘ. Zároveň navrhoval rovněž zrušení uvedeného prvostupňového rozhodnutí.

I. Shrnutí obsahu napadených rozhodnutí

Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 7. 2011, č. j. BD922-2/48/9/2011-SŘ, bylo částečně změněno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Ústí

nad Labem (dále též „Inspektorát“), ze dne 4. 4. 2011, č. j. BB560-2/071/5/2011-SŘ. Prvostupňové správní rozhodnutí uložilo žalobci podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinách“), při analogickém použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o přestupcích“), pokutu ve výši 50.000 Kč a náhradu nákladů řízení.

Žalobci byla udělena pokuta za to, že naplnil skutkovou podstatu následujících správních deliktů: **1a)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že porušil čl. 16 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“), **1b)** dle § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách, tím že porušil § 8 odst. 2 zákona o potravinách, **1c)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že nezajistil požadavky přílohy II kapitoly I odst. 1, odst. 2 písm. a), kapitoly V odst. 1 písm. a), b), kapitoly VI odst. 1, odst. 2, kapitoly IX odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), čímž porušil ustanovení kapitoly II čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení, **1d)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že nezajistil požadavky přílohy II kapitoly II odst. 1 nařízení (ES) č. 1774/2002, o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu (dále jen „nařízení č. 1774/2002“), čímž porušil ustanovení čl. 7 odst. 1 tohoto nařízení, **1e)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že nezajistil požadavky přílohy I části B části 9 oddílu II., písm. A 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“), čímž porušil ustanovení 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“), **2a)** dle § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách, tím že porušil § 8 odst. 2 zákona o potravinách, **2b)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že porušil čl. 16 nařízení č. 178/2002, **2c)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že nezajistil požadavky přílohy II kapitoly I odst. 1, kapitoly VI odst. 2, kapitoly IX odst. 3 nařízení č. 852/2004, čímž porušil ustanovení kapitoly II čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, **2d)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že nezajistil požadavky přílohy II kapitoly II odst. 1 nařízení č. 1774/2002, čímž porušil ustanovení čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1774/2002, **2e)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že nezajistil požadavky přílohy I části B části 4 oddílu II., písm. A nařízení Komise (ES) č. 1580/2007, čímž porušil ustanovení čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007 a **3a)** dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že porušil čl. 16 nařízení č. 178/2002. Jako nejzávažnější byl Inspektorátem vyhodnocen delikt spočívající v nezajištění požadavků přílohy II kapitoly I odst. 1, odst. 2 písm. a), kapitoly V odst. 1 písm. a), b), kapitoly VI odst. 1, odst. 2, kapitoly IX odst. 3 nařízení č. 852/2004, čímž byl porušeno ustanovení kapitoly II čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení. V souladu se zásadou absorpční za něj udělil úhrnný trest, který pohltil tresty mírnější za ostatní delikty.

Toto prvostupňové rozhodnutí bylo k odvolání žalobce napadeným rozhodnutím změněno tak, že žalovaný za použití absorpční zásady, analogicky ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, udělil žalobci dle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách pokutu ve výši 50.000 Kč. Povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč zůstala beze změny. Ve výrokové části rozhodnutí změnil části **1d)** a **2d)**. Žalobce dle žalovaného naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách -

stejně jako v prvostupňovém rozhodnutí. Na rozdíl od správního orgánu prvního stupně žalovaný uvedl, že žalobce nedodržel požadavky stanovené v příloze II kapitole VI odst. 4 nařízení č. 852/2004, čímž porušil čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení.

V odůvodnění žalovaný jako odvolací orgán mj. uvedl: „*Odvolací orgán předně konstatuje, že provedl změnu výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně v části 1d) a 2d) výroku rozhodnutí prvoinstančního orgánu. Tato změna se týká změny právní kvalifikace protiprávního jednání účastníka řízení. Odvolací orgán konstatuje, že dle jeho názoru je protiprávní jednání účastníka řízení, a sice že u účastníka řízení bylo v jeho provozovně v Žatci zjištěno, že igelitové sáčky s odřezky mastných výrobků byly umístěny v plastové přepravce označené jako „odpisy“ a v další jeho provozovně v České Lípě zjištěno, že tzv. odpisy (mléčné výrobky s poškozenými obaly a prošlé mléčné výrobky) byly umístěny na paletách v plastových přepravkách bez možnosti uzavření (přepravky byly přeplněné) a dále, že odřezky masných výrobků byly umístěny v plastové přepravce bez jakékoliv označení a uzavření, vhodnější kvalifikovat jako porušení ustanovení článku 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 852/2004, neboť shora popsaným protiprávním jednáním účastník řízení zároveň nedodržel obecné hygienické požadavky vyplývající z přílohy II kapitoly VI odst. 2, podle kterých se musí potravinářské odpady, nepoživatelné vedlejší produkty a jiné odpady ukládat do uzavíratelných nádob. Tyto nádoby musí mít vhodnou konstrukci a musí být udržované v bezvadném stavu a podle potřeby musí být snadno čistitelné a dezinfikovatelné. Co se týče výše pokuty, uvedl žalovaný následující: „Odvolací orgán považuje úhrnnou pokutu uloženou účastníku řízení napadeným rozhodnutím ve výši 50 000,- Kč za přiměřenou a nevidí důvod pro zrušení výroku o jejím uložení ani výroku o povinnosti uhradit náklady řízení, jak navrhuje účastník řízení ve svém odvolání. Odvolací orgán vzal v potaz horní hranici pokuty stanovenou pro tento druh správních deliktů § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, která činí 3 000 000,- Kč. Potvrzená pokuta je stanovená ve výši 1,66 % zákonné sazby, tedy při samé spodní hranici zákonné sazby.“* Kromě citovaných částí odůvodnění se žalovaný vypořádal i s ostatními odvolacími námitkami.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

Žalobce podal proti označeným správním rozhodnutím včas žalobu. Rozhodnutí žalovaného považoval za nezákonné. Nezákonnost spatřoval v tom, že žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutí přes nesplnění zákonných podmínek, že žádné z rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a jsou obě nepřezkoumatelné, že rozhodnutí žalovaného je právně nesprávné a je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spise, a že byla uložena nepřiměřená pokuta. Dále nezákonnost spatřoval v tom, že byl zkrácen na svých právech, zejména na právu moci rozhodnutí správního orgánu řádně a úplně přezkoumat a na základě takového přezkoumání případně brojít proti postupu správních orgánů. Konkrétní žalobcem uplatněné žalobní námitky shrnul zdejší soud takto:

- (1) Inspektorát porušil zásadu zákazu dvojího přičítání, když při hodnocení hlediska způsobu spáchání správního deliktu ve smyslu § 17i odst. 2 zákona o potravinách uvedl, že k tíži žalobce hodnotil, že „*nedostatky byly zjištěny až na základě kontroly provedené orgánem dozoru*“. Toto nelze brát jako přítěžující okolnost, když zjištění nedostatků správním orgánem je předpokladem pro uložení pokuty.
- (2) Dále nebylo zřejmé hodnocení Inspektorátu k tíži žalobce, že nedostatky byly zjištěny „*v zázemí provozovny, v prodejní místnosti, v chladících vanách, v mrazicím boxu*“.

- (3) Inspektorát porušil zásadu zákazu dvojího přičítání také úvahou, „že se nejednalo o ojedinělý a nahodilý nedostatek. Účastník řízení uváděl do oběhu potraviny způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl. Spotřebitel byl u těchto potravin nepravdivě informován o datu spotřeby, když toto datum bylo při rozvážení prodlouženo o dva dny (Madeland sýr light 30%) a o jeden den (Leerdammer, Blaťácké zlato se zeleným pepřem)“. Inspektorát tímto pouze popsal znaky skutkových podstat, bez kterých by nebylo možno pokutu uložit.
- (4) Úvaha Inspektorátu, že žalobce neposkytl spotřebiteli možnost zakoupit jakostní potraviny je zavádějící. Inspektorát 100% závadnost již hodnotil, spotřebitel k zakoupení nucen nebyl a nebylo prokazováno, zda byly v nabídce substituty. Z tohoto důvodu je prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
- (5) Při hodnocení hlediska následku byla porušena zásada zákazu dvojího přičítání, když uvedená skutečnost je objektem skutkové podstaty a kdyby nenastala, nebyl by správní delikt spáchán. Relevantní by byl pouze škodlivý účinek na lidské zdraví, který ovšem nenastal.
- (6) Inspektorát hodnotil vícečinný souběh jako zásadní přítěžující okolnost při hodnocení závažnosti správního deliktu, když poukazoval na nikoli nahodilost a ojedinělost, ale opakovanost a mnohost způsobených dílčích následků. To však již zohlednil v rámci absorpční zásady a porušil tak zásadu zákazu dvojího přičítání.
- (7) Inspektorát „neposoudil k tíži účastníka řízení stejné opakující se protiprávní jednání jako souběh správních deliktů, ale posoudil toto jednání jako jeden správní delikt, ve kterém účastník řízení pokračoval“. Aby mohlo jít o pokračující trestný čin (resp. správní delikt) musí být kumulativně splněny všechny podmínky, jak je definuje § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). K naplnění těchto podmínek nedošlo ani u jednoho správního deliktu a žalovaný se navíc s kritérii pokračujícího trestného činu nevypořádal. Správní orgány měly povinnost prokázat, že mezi jednotlivými skutky existovala souvislost, resp. jednotný záměr. Správní orgány mohly protiprávní jednání žalobce posoudit nanejvýš jako souběh správních deliktů a následující nedostatky vzít jen jako přítěžující okolnost. V souvislosti s tím žalobce poukázal na judikaturu Nejvyššího soudu ČR.
- (8) Tvzení Inspektorátu, že žalobce spáchal více správních deliktů se „závažností větší než patrnou“ žalovaný z odůvodnění rozhodnutí vypustil. Přestože se tato úvaha výrazně odrazila na rozhodování Inspektorátu při určování výše uložené pokuty, žalovaný po jejím vypuštění výši uložené pokuty nesnížil.
- (9) Prvostupňové rozhodnutí neobsahuje řádné odůvodnění ukládané sankce. To totiž nepopisuje relevantní skutečnosti ospravedlňující uložení pokuty ve výši 50.000 Kč, a je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
- (10) Žalovaný neměl právo měnit prvostupňové rozhodnutí ve výroku, ale měl jej zrušit a vrátit k novému projednání. Postupem žalovaného byla porušena zásada dvouinstančnosti správního řízení. Žalovaný se odvolacími námitkami nezabýval řádně a odpovědně a nevypořádal se s nimi dostatečně. Žalobci tak bylo odňato právo na řádné projednání věci.
- (11) Ve výroku napadeného rozhodnutí v části 1d) a 2d) je uvedeno, že žalobce porušil čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, neboť nedodržel všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II kapitole VI odst. 4 tohoto nařízení. V odůvodnění pak žalovaný uvedl, že žalobce nedodržel požadavky vyplývající z přílohy II kapitoly VI odst. 2 téhož nařízení. Rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro vnitřní rozpornost výroku a pro rozpor mezi výrokem a odůvodněním spočívající v nesrozumitelnosti. V souvislosti s tím poukázal žalobce na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

- (12) Žalovaný se vůbec nevypořádal s námitkou, že úvaha Inspektorátu, že „*mnohost způsobených dílčích následků porušením mnoha právních povinností na úseku hygieny potravin*“, byla přičtena k tíži žalobci, což bylo v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání.
- (13) Žalovaný se nevypořádal s podaným odvoláním a nezhojil vady prvoinstančního správního rozhodnutí. Správní orgány nedostatečně odůvodnily označená kritéria a porušily tak základní princip úplnosti, resp. odůvodněnosti správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu jsou rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti žalobce navrhl zrušení napadených rozhodnutí a přiznání náhrady nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný podal k žalobě písemné vyjádření ze dne 28. 12. 2011. Mimo jiné uvedl, že k porušení zásad zákazu dvojího přičítání a dvouinstančnosti nedošlo, přičemž převážně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný měl za to, že postupoval v souladu s judikaturou, když hodnotil spáchané správní delikty jako pokračující. Navíc takovéto hodnocení je spíše v prospěch žalobce, a proto mu není jasné, proč proti takovému postupu brojí. Pokuta byla uložena při spodní hranici (1,66 % z maximálního limitu 3.000.000 Kč), tudíž nebyla nepřiměřená. Její snížení by odporovalo preventivnímu účelu ukládané sankce. Co se týče rozporu v označení právního předpisu u správních deliktů pod body 1d) a 2d), žalovaný přiznal pochybení, kterého se dopustil v odůvodnění, avšak byl toho názoru, že toto nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Výrok obsahuje správná ustanovení právních předpisů a lze tak z něj jednoznačně seznat, za jaké porušení právních předpisů byla provozovateli potravinářského podniku uložena sankce. V dalším odkázal žalovaný na žalobou napadené rozhodnutí a soudu navrhl, aby žalobu zamítl. Před tím, než se Krajský soud v Brně začal zabývat důvodností žaloby, zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl přitom k názoru, že žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jde o žalobu přípustnou (§ 68 a § 70 s. ř. s.).

IV. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

V souladu s § 75 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. přezkoumal Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání za splnění podmínek ve smyslu ustanovení § 51 s. ř. s.

Žaloba je důvodná.

Ze správního spisu vyloučily pro zdejší soud následující podstatné skutečnosti: Inspektorát na základě protokolů o kontrole ze dne 14. 12. 2010 č. P151-50995/10, ze dne 7. 1. 2011 č. P004-50995/11, ze dne 24. 11. 2010 č. P143-50995/10, ze dne 8. 12. 2010 č. P149-50995/10 a ze dne 22. 12. 2010 č. P155-50995/10 vydal dne 4. 4. 2011 rozhodnutí č. j. BB560-2/071/5/2011-SŘ. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mj. výslovně uvedl, že: „*Zjištěné nedostatky byly zjevné, snadno zjistitelné samotným účastníkem řízení. K tíži*

hodnotí to, že tyto nedostatky byly zjištěny až na základě kontroly provedené orgánem dozoru. K jeho tíži je rovněž hodnoceno to, že nedostatky na úseku hygieny potravin byly zjištěny v zázemí provozovny, v prodejní místnosti, v chladicích vanách, mrazicím boxu. Správní orgán uvážil, že se nejednalo o ojedinělý a nahodilý nedostatek. Účastník řízení uváděl do oběhu potraviny způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl. Spotřebitel byl u těchto potravin nepravdivě informován o datu spotřeby, když toto datum bylo při rozvážení prodlouženo o dva dny (Madeland sýr light 30%) a o jeden den (Leerdammer, Blatácké zlato se zeleným pepřem). Dobu, o kterou bylo datum spotřeby prodlouženo, správní orgán hodnotí jako krátkou, tedy ve prospěch účastníka. Správní orgán uvážil, že prodloužení doby spotřeby u těchto potravin nemohlo způsobit škodlivý následek na lidské zdraví. Účastník řízení uváděl do oběhu dva druhy potravin bez požadované jakosti – Stolní hrozny révy vinné, orgánem dozoru zjištěno 100% hroznů s bobulemi napadenými hnilobou, Salát hlávkový, orgánem dozoru zjištěno 100% hlávek s řapíky a listy napadenými hnilobou. Správní orgán hodnotí procentní podíl takto poškozených potravin jako velký, tedy k tíži účastníka řízení. Správní orgán uvážil, že účastník řízení neposkytl spotřebiteli ani možnost zakoupit tyto druhy potravin v požadované jakosti, spotřebitel neměl možnost si jakostní potraviny vybrat a pokud tyto potraviny požadoval, byl nucen si zakoupit potraviny nejakostní. Ve prospěch účastníka řízení je správním orgánem hodnoceno uvádění do oběhu malého množství nevyhovujících potravin. Při hodnocení závažnosti protiprávního jednání výše uvedené skutečnosti správní orgán podřadil pod kritérium způsobu spáchání správních deliktů. Následkem je v tomto případě porušení, nebo ohrožení zájmů chráněných zákonem č. 100/1997 Sb. Intenzita porušení, nebo ohrožení nezpůsobila vznik závažného následku a nebyl způsoben škodlivý účinek na lidské zdraví. Účastník řízení včasné a úplně odstranil zjištěné nedostatky, splnil všechna uložená opatření, protiprávní jednání tedy nemělo trvale nepříznivé následky. Tuto okolnost spojenou s následkem protiprávního jednání správní orgán hodnotí ve prospěch účastníka řízení. Ve vztahu k následku správní orgán hodnotí k tíži účastníka řízení mnohost způsobených dílčích následků porušením mnoha právních povinností na úseku hygieny potravin.“ Dále Inspektorát popsal, proč na protiprávní jednání žalobce pohlížel jako na několik pokračujících správních deliktů spáchaných v souběhu, a nikoliv jako na opakující se protiprávní jednání v souběhu. Jako nejzávažnější delikt vyhodnotil nezajištění požadavků přílohy II kapitoly I odst. 1, odst. 2 písm. a), kapitoly V odst. 1 písm. a), b), kapitoly VI odst. 1, odst. 2, kapitoly IX odst. 3 nařízení č. 852/2004, čímž byl porušeno ustanovení kapitoly II čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení. V souladu se zásadou absorpční za něj udělil úhrnný trest, který pohltil tresty mírnější za ostatní delikty. Inspektorát se rovněž zabýval možností upuštění od pokuty, ale důvody k upuštění neshledal.

Ze správního spisu dále plyne, že žalobce podal proti citovanému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dne 27. 4. 2011 odvolání, v němž mj. uvedl, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním a věcném posouzení věci, neobsahuje předepsané náležitosti, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a byla uložena nepřiměřená pokuta. Žalovaný poté vydal napadené rozhodnutí, kterým částečně změnil prvostupňové rozhodnutí a žalobci uložil dle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách úhrnnou pokutu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o přestupcích ve výši 50.000 Kč. (viz shrnutí obsahu napadeného rozhodnutí výše).

Žalobce své žalobní námitky směřoval jednak proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, a jednak proti rozhodnutí žalovaného. Odvolací námitky uplatněné v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí byly zčásti obdobné, jako námitky uplatněné v žalobě. Odvolacími námitkami se žalovaný zabýval v odůvodnění svého rozhodnutí.

Než začal Krajský soud posuzovat jednotlivé žalobní námitky, přihlédl z úřední povinnosti k vadám řízení, které nebyly žalobcem namítány, které ale dle názoru soudu bránily přezkoumání některých žalobních bodů.

Dle prvostupňového rozhodnutí byla žalobci udělena pokuta dle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách. Žalovaný oproti tomu ve výrokové části napadeného rozhodnutí uložil žalobci pokutu podle ustanovení § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách. Podle tohoto ustanovení však nebylo možné pokutu udělit, jelikož předmětné ustanovení umožňuje udělit pokutu za správní delikt dle § 17 odst. 1 písm. f), jehož skutkovou podstatu však v daném případě žalovaný žádným svým jednáním nenaplnil. V odůvodnění pak žalovaný uvádí, že považuje uloženou pokutu za přiměřenou a výslovně říká, že „vzal v potaz horní hranici pokuty stanovenou pro tento druh správních deliktů § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, která činí 3 000 000,- Kč.“ Změnu ustanovení, podle kterého byla ve výrokové části uložena pokuta, žalovaný nijak neodůvodnil. Z napadeného rozhodnutí tedy nelze seznat, na základě jakého ustanovení právních předpisů žalovaný pokutu udělil, což jej činí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Tento rozpor mezi výrokem a odůvodněním je o to závažnější, že podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách je možno uložit pokutu do výše 3.000.000 Kč, oproti tomu podle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách až do výše 50.000.000 Kč.

Další vadu ve výrokové části napadeného rozhodnutí soud spatřuje v částech 1d) a 2d). Žalobce měl dle části 1d) porušit zákonné povinnosti tím, že „v chladírně masných výrobků, v zázemí provozovny byly umístěny označené odpisy, docházelo k jejich hromadění a nebyly umístěny v uzavíratelných a snadno dezinfikovatelných nádobách, - v chladírně mléčných výrobků, v zázemí provozovny, byly umístěny označené odpisy, nebyly umístěny v uzavíratelných a snadno dezinfikovatelných nádobách, - v chlazené místnosti za obslužným úsekem s masnými výrobky, byly umístěny igelitové sáčky s odřezky masných výrobků v plastové přepravce označené „odpisy“, tyto odpisy nebyly umístěny v uzavíratelné a snadno dezinfikovatelné nádobě.“ Dle části 2d) tím, že „v chlazené místnosti, za obslužným úsekem s masnými výrobky, kde probíhá příprava ochutnávek, byl umístěn igelitový pytel s odřezky masných výrobků v plastové přepravce bez jakéhokoliv označení a uzavření, - v chlazené místnosti s mléčnými výrobky byly umístěny odpisy (mléčné výrobky s poškozenými obaly a prošlé mléčné výrobky), které byly označeny a odděleně umístěny. Tyto výrobky byly umístěny na paletách v plastových přepravkách bez možnosti uzavření (přepravky byly přeplněné)“. Oběma skutky se měl žalobce dopustit správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tím že nezajistil požadavky obsažené v příloze II kapitole VI odst. 4 nařízení č. 852/2004, čímž porušil čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení.

Odstavec 4 kapitoly VI přílohy II nařízení č. 852/2004 stanovuje požadavek, že „všechny odpady musí být likvidovány hygienickým a ekologickým způsobem v souladu s právními předpisy Společenství použitelnými k tomuto účelu a nesmí představovat přímý ani nepřímý zdroj kontaminace.“ Oproti tomu odstavec 2 kapitoly VI přílohy II nařízení č. 852/2004 stanovuje požadavek, že „potravinářské odpady, nepoživatelné vedlejší produkty a jiné odpady se musí ukládat do uzavíratelných nádob, pokud provozovatelé potravinářských podniků nepřesvědčí příslušný orgán o vhodnosti jiných typů nádob nebo odklízecích systémů. Tyto nádoby musí mít vhodnou konstrukci, musí být udržovány v bezvadném stavu a podle potřeby musí být snadno čistitelné a dezinfikovatelné.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ve výroku napadeného rozhodnutí byl skutkový stav chybně podřazen pod odstavec 4 kapitoly VI přílohy II nařízení č. 852/2004 (jelikož o likvidaci odpadu se v daném případě vůbec nejednalo), když tento měl být podřazen pod odstavec 2 kapitoly VI přílohy II téhož nařízení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se již tato chyba nevyskytuje, když žalovaný popisuje svoje úvahy (proč podřadil jednání žalobce pod předmětné právní předpisy), již se správným odkazem na odstavec 2 kapitoly VI přílohy II nařízení č. 852/2004. V odůvodnění rovněž popisuje, jaké jsou požadavky na nádoby pro ukládání potravinářských odpadů, a že nebyly žalobcem dodrženy.

K výše uvedenému soud uvádí, že výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok musí být formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně patrné, jakého správního deliktu se stěžovatel dopustil a podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena předmětná správní sankce. Principy právní jistoty vyžadují, aby ten, komu je ukládán trest, neměl naprosto žádnou pochybnost o tom, jakými jednáními naplnil skutkovou podstatu deliktu, o jaký delikt se jedná a na základě jakých pravidel je mu ukládána sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006, č. j. 6 As 23/2005-71 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2007 č. j. 7 As 7/2007-63). Dle částí výroku 1d) a 2d) je jednoznačně patrné, že se žalobce dopustil dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách správního deliktu tím, že porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, konkrétně článkem 4 odst. 2 nařízení 852/2004. Konkretizace toho, čím vlastně žalobce daný článek porušil, již jednoznačná nebyla. Dle popisu skutku by protiprávní jednání spadalo pod odstavec 2 kapitoly VI přílohy II nařízení č. 852/2004, avšak žalovaný jej ve výroku podřadil pod odstavec 4 tohoto nařízení. Tento rozpor by mohl být považován za písařskou chybu, obzvláště když v odůvodnění žalovaný správně hovoří o odstavci 2 kapitoly VI přílohy II nařízení č. 852/2004. Nicméně ve vyjádření k žalobě žalovaný uvádí, že ve výroku je ustanovení uvedeno správně, a že se nedopatřením dopustil chyby v odůvodnění rozhodnutí. Z kontextu rozhodnutí a vyjádření žalovaného tak není jednoznačně jasné, čeho se žalobce dopustil a na základě jakých právních předpisů byl pokutován.

Je-li výrok vnitřně rozporný nebo je rozpor mezi výrokem a odůvodněním, může to způsobit nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti. Rozhodující je, zda rozpory ve výroku či mezi výrokem a odůvodněním mohou být odstraněny výkladem, a to ve vazbě na další části výroku a odůvodnění rozhodnutí či kontext dané věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65). V posuzovaném případě byly rozpory v napadeném rozhodnutí takového rozsahu, že nemohly být ani s ohledem na kontext rozhodnutí výkladem odstraněny. Nelze totiž opomenout, že v napadeném rozhodnutí existuje rozpor nejen mezi výrokem a odůvodněním, ale též poměrně zásadní rozpor i uvnitř samotného výroku rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti výroku a ve vzájemné rozpornosti výroku a odůvodnění. Z tohoto důvodu se soud nemohl zabývat žalobními námitkami, které se týkaly těchto bodů výrokové části rozhodnutí.

Některých žalobních námitek se výše popsaná nepřezkoumatelnost netýkala, a proto se s nimi zdejší soud mohl zabývat a v souladu se zásadou hospodárnosti je vypořádal. Žalobce v první části žaloby namítal pochybení Inspektorátu, kterých se dovolával již v odvolání a žalovaný se k nim vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Hodnocení Inspektorátu, že přičetl k tíži

žalobce, že „*nedostatky byly zjištěny až na základě kontroly provedené orgánem dozoru*“ je třeba posuzovat v kontextu spolu s předcházející větou „*zjištěné nedostatky byly zjevné, snadno zjistitelné samotným účastníkem řízení*“. K tíži žalobce je tedy přičítáno, že přesto, že vady byly zjevné, ty sám nezjistil a neodstranil. Tato okolnost tedy odlišuje jednání žalobce od toho, kdyby se např. jednalo o vadu skrytou, na kterou nemohl sám při běžné kontrole přijít. Nejedná se tedy o porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

Hodnocení Inspektorátu k tíži žalobce, že nedostatky byly zjištěny „*v zázemí provozovny, v prodejní místnosti, v chladicích vanách, v mrazicím boxu*“ je opět nutno posuzovat v kontextu s následující větou: „*Správní orgán uvážil, že se nejednalo o ojedinělý a nahodilý následek.*“ Je tedy patrné, že k tíži byla přičtena intenzita daného správního deliktu. Nebyl totiž zjištěn pouze na jednom místě, ale hned na několika místech najednou. Tato přítěžující okolnost je tedy zcela v souladu se zásadami logického uvažování a soud jí nemá co vytknout.

K další námitce, že Inspektorát porušil zásadu zákazu dvojího přičítání také úvahou, „*že se nejednalo o ojedinělý a nahodilý nedostatek. Účastník řízení uváděl do oběhu potraviny způsobem, který spotřebitele uváděl v omyl. Spotřebitel byl u těchto potravin nepravdivě informován o datu spotřeby, když toto datum bylo při rozvážení prodlouženo o dva dny (Madeland sýr light 30%) a o jeden den (Leerdammer, Blaťácké zlato se zeleným pepřem)*“, je nutno konstatovat, že je tato úvaha opět účelově vytržena z kontextu rozhodnutí. První věta týkající se ojedinělosti a nahodilosti nedostatku se, jak bylo rozebráno výše, vztahovala k předcházejícímu hodnocení. Následující dvě věty jsou pouze věty uvozovací a není jim přičtena žádná hodnota. Navazuje na ně hodnocení ve prospěch žalobce, kdy je mu přičtena krátká doba překročení data spotřeby a nemožnost způsobit škodlivý účinek na lidské zdraví. Ani zde tedy nebyla porušena zásada zákazu dvojího přičítání.

Z rozhodnutí Inspektorátu vyplynulo, že k tíži žalobce hodnotil velký procentní podíl poškozených potravin. Uvážil, že účastník řízení neposkytl spotřebiteli ani možnost zakoupit tyto druhy potraviny v požadované jakosti, spotřebitel neměl možnost si jakostní potraviny vybrat a pokud tyto potraviny požadoval, byl nucen si zakoupit potraviny nejakostní. Druhé větě v dané úvaze nebyla přičtena kladná ani záporná hodnota. Lze ji tedy brát jako úvahu, která má osvětlit, co vše Inspektorát uvážil při přičtení velkého podílu poškozených potravin k tíži žalobce. Je rozdíl, jestli je nejakostní menší množství potraviny, kdy si spotřebitel eventuálně může napadenou potravinu přebrat a vybrat si jakostní, nebo jestli je nejakostních 100 % potraviny. V takovém případě spotřebiteli nezbyvá, než si koupit potravinu nejakostní nebo si ji nekoupit vůbec. Pokud je tedy nejakostních 100 % potraviny, je takové jednání závažnější, jelikož omezuje volbu spotřebitele při výběru potravin. Z tohoto hlediska je úvaha Inspektorátu v souladu se zásadami logického uvažování a soud se s ní ztotožnil.

Dále žalobce obecně namítal porušení zásady zákazu dvojího přičítání při hodnocení hlediska následku v prvostupňovém rozhodnutí. V čem konkrétně toto porušení shledal, neuvedl, nicméně lze konstatovat, že z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že Inspektorát při hodnocení následku uvedl polehčující i přítěžující okolnosti a řádně je odůvodnil. Výši pokuty nelze odůvodňovat splněním zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu. To se však v daném případě nestalo.

V souladu s ustálenou judikaturou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54) lze při vícečinném souběhu správních deliktů analogicky dle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích použít zásadu absorpční. V daném případě uložily

správní orgány pokutu v rámci sazby za nejprísnejši postižitelný správní delikt. Tato zásada svědčí ve prospěch žalobce, jelikož nejprísnejší trest pohlcuje tresty mírnější. To však nebrání tomu, aby zároveň správní orgán v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlédl jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328). K porušení zásady zákazu dvojího přičítání tedy nedošlo.

Žalobce dále namítal, že nedošlo ani u jednoho správního deliktu k naplnění podmínek pro pokračující správní delikt, a proto měl Inspektorát posoudit protiprávní jednání žalobce nanejvýš jako souběh správních deliktů. K tomu soud uvádí, že pokračující správní delikt není v právních předpisech na rozdíl od pokračujícího trestného činu nikde definován. Dle § 116 trestního zákoníku se pokračováním v trestném činu rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Dle ustálené judikatury se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je tedy vyloučen i souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135). V daném případě správní orgány klasifikovaly jednání žalobce jako pět pokračujících správních deliktů, které byly ve vícečinném souběhu. Dle názoru žalobce jeho jednání nesplňovalo znaky pokračujícího správního deliktu, a mělo proto být posouzeno jako jedenáct správních deliktů ve vícečinném souběhu. V rámci správního trestání přichází analogie v úvahu pouze v případě, kdy příslušná ustanovení právních předpisů, která mají být aplikována, určitou otázku vůbec neřeší (jako v daném případě), a dále za podmínky, že se tak děje ve prospěch delikventa (v daném případě bylo posouzení pěti pokračujících deliktů místo jedenácti deliktů jednoznačně ve prospěch žalobce) a k ochraně hodnot, na jejichž vytváření a udržování je veřejný zájem (i tato podmínka byla v daném případě splněna – ochrana delikventa, hospodárnost řízení). Podmínky pro použití analogie trestního práva tedy byly v daném případě splněny.

Soud se rovněž ztotožňuje se závěry Nejvyššího správního soudu, že trestní právo rozlišuje od jednorázových trestných činů z hlediska časového úseku, v němž byly spáchány, trestné činy pokračující, trvající a hromadné (kolektivní). Je pro ně společné, že trestná činnost trvá po delší dobu a skládá se buď z řady dílčích útoků či spočívá v udržování protiprávního stavu. Principy trestního práva při charakterizování těchto specifických trestných činů je namíste přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání pro definování trvajících, pokračujících a hromadných správních deliktů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 Afs 87/2008-139).

Žalovaný se v napadeném rozhodnutí blíže zabýval kritérii pokračujícího správního deliktu. Správně posoudil, že v každém z pěti pokračujících deliktů šlo vždy nejméně o dva útoky stejného pachatele, z nichž každý z těchto dílčích útoků naplnil stejnou skutkovou podstatu uvedenou v zákoně o potravinách. Dále že při jednotlivých útocích pachatel použil stejného nebo obdobného způsobu provedení, a že mezi dílčími útoky existovala blízká časová souvislost. Opomněl se však zabývat souvislostí v předmětu útoku a jednotným záměrem, který je rozhodným rozlišujícím znakem mezi pokračujícím deliktem a opakováním deliktu (tedy od stejnorodého vícečinného souběhu). Jak uvedl v napadeném rozhodnutí žalovaný, odpovědnost za správní delikt má objektivní charakter a pro naplnění subjektivní stránky deliktu, jako jednoho ze znaků skutkové podstaty, není třeba zavinění (ať již ve formě

úmyslu či nedbalosti). K vyvození odpovědnosti tedy postačí, že právnická osoba svým jednáním porušila povinnost stanovenou zákonem. To však neznamená, že tak nemohla právnická osoba činit s jistým úmyslem či záměrem. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí jednotným záměrem žalobce chybně s odkazem na objektivní odpovědnost nezabýval. Ve spojení s absencí hodnocení souvislosti v předmětu útoku tak zatížil své rozhodnutí vadou způsobující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

V další části žaloby uvedl žalobce námitky proti napadenému rozhodnutí. Co se týče hodnocení následku správního deliktu, je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, že se žalovaný plně ztotožnil s hodnocením Inspektorátu. Přestože výslovně nezmínil přítěžující okolnost „*mnohost způsobených dílčích následků porušením mnoha právních povinností na úseku hygieny potravin*“ je z kontextu jasné, že se ztotožňuje i s ní. Při hodnocení následku přičetl Inspektorát ve prospěch žalobce, že nevznikl závažný následek. Na druhou stranu k tíži žalobce přičetl mnohost způsobených dílčích následků. Sečetl tak de facto mnoho méně závažných následků, které dohromady dosáhly takové intenzity, že mohly být hodnoceny jako přítěžující okolnost. Mnohost dílčích následků nesouvisí se souběhem spáchaných správních deliktů. Úvaha Inspektorátu je logická a nijak neodporuje zásadě zákazu dvojího přičítání.

Námitkami, které se týkaly výše udělené pokuty, se soud nemohl pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí zabývat.

V. Závěr a náklady řízení

Z výše uvedených důvodů Krajský soud v Brně žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.), ve kterém je vázán výše vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude proto na žalovaném, aby ve smyslu výše uvedeného odstranil vnitřní rozpor ve výroku rozhodnutí a mezi výrokovou částí rozhodnutí a jeho odůvodněním. Rovněž zohlední všechny definiční znaky pokračujícího deliktu, aby bylo jednoznačně patrné, jakého správního deliktu se žalobce dopustil, podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena předmětná správní sankce, a na základě jakých pravidel je mu sankce ukládána.

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 dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobce byl na začátku řízení zastoupen advokátem a v průběhu řízení toto zastoupení zaniklo. Odměna advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v tomto případě za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) a dva režijní paušály, tedy ve výši 2 x 2 100 Kč a 2 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 4 800 Kč. Protože žalobcův zástupce byl plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 960 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč. Celkem mu tedy vůči žalovanému byla přiznána náhrada nákladů ve výši 7 760 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí 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 24. září 2012

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu