



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. Kateřiny Mrázové, Ph.D., 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 3. 6. 2011, č. j. BD905-2/44/9/2011-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

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále též „inspektorát“) ze dne 31. 3. 2011, č. j. DV139-2/D/141/1/2011-SŘ. Tímto rozhodnutím inspektorát žalobci za spáchání správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) 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“), jehož se žalobce dopustil porušením právní povinnosti stanovené v čl. 14 odst. 1 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, uložil podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách

pokutu ve výši 30 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[2] Uvedeného deliktu se žalobce dle inspektorátu dopustil tím, že uváděl do oběhu potravinu „Lutenica – studená omáčka zeleninová“ (označení v českém jazyce na obalu: „CZ LUTENICE – studená zeleninová omáčka, neemulgovaná“), která byla z důvodu přítomnosti nedeklarovaného obsahu glutenu (lepku) v množství >80 mg/kg vyhodnocena jako potravina škodlivá zdraví pro skupinu spotřebitelů citlivých na tuto složku potravin, přičemž tato složka nebyla uvedena na obalu v údajích o složení potravin. Žalobci byla tato potravina dle dodacích listů ze dne 13. 3. 2010 a ze dne 30. 9. 2010 dodána bulharským výrobcem v celkovém množství 15 660 kusů, do provedení kontroly v sídle žalobce dne 3. 12. 2010 bylo spotřebiteli zakoupeno 5 600 kusů balení.

[3] Žalovaný v rozhodnutí o odvolání zejména uznal za důvodnou námitku žalobce, že inspektorát při stanovování výše pokuty hodnotil uvádění do oběhu předmětné nevyhovující potraviny jako závažný správní delikt v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Proto z odůvodnění rozhodnutí tuto úvahu vyňal. Ze stejného důvodu vyjmul větu, že požití potravin nesplňující požadavky na bezpečnost potravin znamená značné zdravotní riziko pro oslabené jedince, kterým by mohla způsobit značné zdravotní komplikace. S hodnocením kritéria závažnosti (tedy přičtením množství celkové předmětné potraviny uváděné na trh i počet přímo ohrožených spotřebitelů v neprospěch žalobce) se ztotožnil a doplnil, že se jednalo o vysoké množství. Co se týká hlediska zavinění, žalovaný doplnil to, co dle něj zjevně inspektorát opomněl, totiž výslovně uvést, že hodnocení jednání žalobce jako nedbalost nevědomá se přičítá v jeho prospěch. Vzhledem k tomu, že pokuta byla uložena při spodní hranici zákonné sazby (0,06 %) a byly zohledněny všechny polehčující okolnosti, nevyhověl žalovaný návrhu žalobce na snížení pokuty.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[4] Proti rozhodnutí podal žalobce včas žalobu. Uvedl, že žalovaný k jeho odvolací námitce týkající se určování výše pokuty vypustil pro porušení zásady zákazu dvojího přičítání úvahu inspektorátu, který vyhodnotil samotné uvádění do oběhu předmětné nevyhovující potraviny jako závažný správní delikt. Ze stejného důvodu vypustil z prvostupňového rozhodnutí úvahu, *„že požití potravin nesplňující požadavky na bezpečnost potravin znamená značné zdravotní riziko pro oslabené jedince, kterým by mohly způsobit značné zdravotní komplikace“*. Žalovaný tedy tyto přítěžující okolnosti, které při určování výše pokuty inspektorátem hrály značnou roli, vypustil z hodnocení, výši uložené pokuty však ponechal. Nebyla-li za těchto okolností pokuta snížena, je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Pokud žalovaný výše uvedené nezohlednil při úvaze o výši sankce, sám se dopustil porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

[5] Žalovaný dále doplnil úvahu inspektorátu týkající se otázky zavinění žalobce a nově tuto skutečnost vyhodnotil ve prospěch žalobce, na výši pokuty to však nemělo vliv.

[6] V odvolání žalobce též namítal, že se jedná o vadu skrytou, kterou nemohl zjistit. K této námitce však žalovaný uvedl, že jí nemůže vyhovět, neboť přihlédl ke všem polehčujícím okolnostem.

[7] V napadeném rozhodnutí pak žalovaný uvedl, že *„v rámci kritéria závažnosti bylo hodnoceno celkové množství předmětné potraviny uváděné na trh, ale i počet spotřebitelů,*

kteří jsou přímo ohroženi požitím takovéto potraviny“. Tato úvaha je dle žalobce porušením zásady zákazu dvojího přičítání, neboť nelze jednu skutečnost přičítat v neprospěch žalobce při určování výše pokuty jako dvě samostatné skutečnosti.

[8] Žalovaný se tedy řádně nevypořádal s odvolacími námitkami a nezhojil vady rozhodnutí inspektorátu. Svým postupem žalovaný porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení. Stejně jako rozhodnutí inspektorátu nemá ani rozhodnutí žalovaného náležitosti stanovené zákonem, neboť v odůvodnění nejsou uvedeny všechny úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí.

[9] Hledisku závažnosti nebyly podřazeny relevantní skutečnosti, které by mohly ospravedlnit pokutu ve výši 30 000 Kč. S ohledem na to, že žalovaný vypustil úvahu, která byla hodnocena k tíži žalobce, a na druhou stranu vyhodnotil více skutečností v žalobcův prospěch, je uložená pokuta zcela zjevně nepřiměřená.

[10] S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby soud uloženou pokutu moderoval tak, aby nepřevyšovala 15 000 Kč, případně aby rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí inspektorátu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[11] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zejména uvedl, že neporušil zásadu dvojího přičítání, když v neprospěch žalobce hodnotil jednak celkové množství dané potraviny uváděné na trh, tak počet spotřebitelů, kteří byli přímo ohroženi požitím dané potraviny. Zásadu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu nelze přihlížet jako k okolnosti přitěžující. Pro naplnění předmětné skutkové podstaty však nebylo množství vadné potraviny určující. Co se týče polehčující okolnosti jednání žalobce v nedbalosti nevědomé, nejednalo se o zcela novou polehčující okolnost, jak tvrdí žalobce, ale žalovaný ji pouze přiřadil kladnou hodnotu, což předtím opomenul učinit prvostupňový orgán. S ohledem na závažnost deliktu a preventivní funkci daného trestu nebylo možno udělit nižší pokutu. Skutečnost, že se jednalo o vadu skrytou, byla hodnocena jako polehčující okolnost. Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[12] 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**.

[13] V daném případě žalobce učinil předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání jiného správního deliktu dle zákona o potravinách.

[14] 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, 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.

[15] 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.

[16] Podrobněji rozvedenými žalobními body žalobce mířil pouze do té části napadených rozhodnutí týkajících se uložené pokuty. 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.

[17] 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.

[18] Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmá poctivá snaha o individualizaci pokuty a o její řádné zdůvodnění. V důvodech rozhodnutí vyložily, jaká zákonná kritéria (§ 17i odst. 2 zákona o potravinách) byla vzata v úvahu a jak význam deliktu zvyšují či naopak snižují. Již na tomto místě tak je možno uvést, že soud nemá důvod vytýkat žádné nedostatky v užití správního uvážení, protože správní orgány svého diskrečního práva užíly podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočily.

[19] Žalobce namítl, že žalovaný na základě odvolacích námitek vypustil z odůvodnění některé pasáže uvedené v rozhodnutí inspektorátu, výši pokuty však nezměnil. Zde se soud 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 nebezpečnost potraviny ve vztahu k lidskému zdraví), a současně tak, aby uložená sankce nebyla substanciována obecnými frázemi. Ponechal-li žalovaný po této precizaci odůvodnění výši pokuty nezměněnou, neznamená to samo o sobě, že pochybil. Jak totiž plyne z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, na posouzení míry závažnosti předmětného deliktu neměly provedené úpravy vliv (závažnost deliktu žalovaný spatřoval zejména v ohrožení vysokého počtu celiaků a spotřebitelů trpících alergií na lepek, přičemž současně podotkl, že pokuta mohla být uložena i vyšší). Svůj závěr o závažnosti deliktu tak žalovaný řádně odůvodnil. Lze dodat, že posuzování závažnosti deliktu 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 pak 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.

[20] V této souvislosti žalobce též namítl, že žalovaný doplnil úvahu inspektorátu týkající se otázky zavinění žalobce a nově tuto skutečnost vyhodnotil ve prospěch žalobce, na výši pokuty to však nemělo vliv. Jak plyne z rozhodnutí inspektorátu, tento správní orgán vskutku v odůvodnění výslovně neuvedl, zda svou doplňkovou úvahu (vzhledem ke shledané objektivní odpovědnosti žalobce) ohledně vnitřního vztahu žalobce ke spáchanému deliktu, na jejímž základě dospěl k závěru o jeho nevědomé nedbalosti, hodnotil ve prospěch či v neprospěch žalobce. Zde se však soud ztotožnil s názorem žalovaného, že na základě logické úvahy (úmysl je těžší forma zavinění než nedbalost, nedbalost nevědomá je pak nejméně závažnou formou zavinění; čím je pachatel lépe obeznámen se všemi rozhodujícími skutečnostmi naplňujícími znaky deliktu, tím vyšší je míra zavinění a naopak; při jinak stejných okolnostech má vyšší míra zavinění za následek vyšší trest) je zřejmé, že tato okolnost byla žalobci přičtena ve prospěch již inspektorátem.

[21] Nedůvodnou je i žalobní bod týkající se nepřihlédnutí ke skutečnosti, že se jednalo o skrytou vadu potravin, kterou nešlo zjistit jinak než laboratorním rozbořem. Tuto okolnost vzal výslovně jako polehčující jak inspektorát (viz str. 3, pátý odstavec, předposlední věta jeho rozhodnutí), tak žalovaný (viz str. 5, pátý odstavec předposlední věta jeho rozhodnutí).

[22] Žalobce též namítl, že žalovaný porušil zásadu zákazu dvojího přičítání duplicitním zohledněním téže skutečnosti – množství potravin uváděné na trh. I v tomto bodě se však žalobce mylí. Skutková podstata daného správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách ve spojení s čl. 14 nařízení č. 178/2002 je definována obecně, a spočívá v porušení zákazu uvádění nebezpečných potravin do oběhu (na trh). Nařízení pak v čl. 3 bodu 8. specifikuje možné formy uvádění potravin na trh, mezi tyto pak patří držení potravin za účelem prodeje (tedy například skladování), jakož i přímý prodej. Žalovaný přihlédl v neprospěch žalobce jednak k celkově vysokému množství nebezpečné potravin uváděné do oběhu (v počtu 15 660 kusů), a dále zohlednil i vysoký počet spotřebitelů, kteří byli přímo ohroženi požitím dané potravin (v síti žalobcových provozoven bylo spotřebitelům prodáno 5 600 kusů). Ve prospěch žalobce pak zohlednil skutečnost, že žalobce sám přistoupil ke stažení potravin z oběhu (což se týkalo 10 060 kusů), a to ještě před došetřením případu inspektory.

[23] Ke spáchání správního deliktu dochází v daném případě již uvedením nebezpečných potravin do oběhu, a to jakoukoliv formou. Zde správní orgány přihlédly k tomu, že celkové množství závadných potravin uváděných žalobcem do oběhu jakoukoliv formou (15 660 kusů) je vysoké. Tato úvaha je sama o sobě správná. Ne všechny formy uvádění potravin do oběhu však mají stejný dopad na případné narušení zákonem chráněných zájmů. Jedním z hledisek, na něž je nutno brát zřetel při posuzování závažnosti deliktu hodnocením formy uvedení potravin do prodeje (tedy hodnocením způsobu spáchání deliktu), je nepochybně i otázka přímého ohrožení spotřebitele. Odlišil-li tedy žalovaný, že vysoké množství (5 600 kusů) potravin z celkového jejího počtu uvedeného jakkoliv do oběhu, bylo přímo prodáno spotřebitelům, je i tato úvaha sama o sobě relevantní a zcela na místě. Tyto skutečnosti pak žalovaný mohl v neprospěch žalobce přičíst i současně. Byť se totiž na první pohled týkají téhož, je v každém jednotlivém případě zohledňováno jiné hledisko. V prvním případě se přihlíží k celkovému množství závadné potravin uvedených do oběhu (jakýmkoliv způsobem;

tedy nepřihlíží se k tomu, že tato potravina byla na trh uvedena, což je znak skutkové podstaty, ale pouze k tomu, že k tomuto uvedení došlo ve zvýšeném množství). Ve druhém případě je pak zohledněn specifický způsob uvedení potravin na trh, a to z hlediska jeho nebezpečnosti pro spotřebitele, a současně bylo přihlédnuto k tomu, že i v tomto případě bylo spotřebitelům přímo prodáno velké množství. Zde je nutno zdůraznit, že žalovaný správně jako k polehčující okolnosti přihlédl k tomu, že žalobce sám přistoupil ke stažení potravin z oběhu (tedy neprodal veškerou jím skladovanou potravinu spotřebitelům). Tím žalovaný jen potvrdil svůj postup při rozlišování závažnosti jednotlivých forem uvádění závadné potravin na trh, čímž v této otázce zohlednil všechny zásadní skutečnosti.

[24] V daném případě jsou navíc tyto úvahy v zásadě pouze hypotetické. I kdyby totiž žalovaný od celkového množství potravin uváděné na trh odečetl množství prodané specificky (přímým prodejem), stále by se i u počtu potravin uváděné na trh pouhým skladováním jednalo o vysoké množství (10 060 kusů).

[25] Závěrem je možno zopakovat, že ve výroku napadeného rozhodnutí je řádně popsán správní delikt, jehož se žalobce dopustil, jakož i to, jakou za něj správní orgán uložil sankci. V odůvodnění rozhodnutí jsou pak popsána skutková zjištění, z nichž správní orgán vycházel. V obou správních rozhodnutích se správní orgány vypořádaly s hledisky stanovenými pro určení výše pokuty ve smyslu zákona o potravinách. Inspektorát řádně popsal skutková zjištění, mající vliv na uložení výše pokuty. Z nich pak byly vyvozeny správné závěry, které byly v určitých směrech částečně korigovány rozhodnutím žalovaného.

[26] Použité správní úvahy nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozparem. 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 0,06 % této sazby) je přiměřená a plně odpovídající charakteru porušených povinností.

[27] Vzhledem k tomu neshledal důvodu, pro nějž by měl přistoupit k moderaci uložené sankce. K tomu lze dodat, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Tak tomu však v daném případě nebylo. Ostatně za „zjevně nepřiměřenou“ nejspíše není možno považovat pokutu uloženou ve výši 0,06 % zákonného rozpětí za situace, kdy sám fakt spáchání správního deliktu není mezi stranami sporný.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Krajský soud v Brně tedy shledal žalobcovy námitky 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.

[29] 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 30. srpna 2012

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu