



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 28. 4. 2011, č.j. AO952-6/2009/63/12/9/2007-SŘ,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 28. 4. 2011, č.j. AO952-6/2009/63/12/9/2007-SŘ, **se z r u š u j e** pro nezákonnost a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 2. 11. 2006, č.j. 921-2/H/317/1/2006-SŘ, **se z r u š u j e** pro nezákonnost.
- III. Žalovaný **j e 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 :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 11. 2006, č.j. 921-2/H/317/1/2006-SŘ, příslušný orgán státního dozoru (Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze; dále též „inspektorát“) shledal, že žalobce porušil povinnost stanovenou v § 6 odst. 4 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném v době spáchání deliktů (dále jen „zákon

o potravinách“), a dále nesplnil požadavky stanovené v čl. 5 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 2295/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (EHS) č. 1907/90, o některých obchodních normách pro vejce, čímž porušil čl. 2 odst. 1 citovaného nařízení Rady (EHS) č. 1907/1990.

[2] Porušení předpisů se žalobce dopustil tím, že v provozovně na adrese U Plynárny 64, Praha 4 - Michle, dne 7. 9. 2006 uváděl do oběhu balenou potravinu vejce, balení po 6 ks, výrobce Ovotek Sp. z o. o., Bobrzany, Malomice, Polsko, a to bez jakéhokoliv označení v českém jazyce, a tím, že v téže provozovně dne 26. 9. 2006 uváděl do oběhu potravinu Čerstvá slepičí vejce, balení po 30 ks, Best Farm, I. tř. jakosti, čerstvá vejce A, z klecového chovu, hmotnostní skupina střední M, datum minimální trvanlivosti 17. 10. 2006, velikost dávky 2 340 balení (13 palet, 70 200 ks vajec), téhož výrobce, jež nevyhověla minimálním požadavkům na vejce třídy A, neboť obsahovala 11,4 % vajec s vadami jakosti (10,3 % vajec se skořápkou znečištěnou trusem nebo vaječným obsahem a 1,1 % s prasklou skořápkou).

[3] Uvedeným jednáním žalobce dle inspektorátu naplnil skutkovou podstatu správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. a) bodu 3. a § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Za tyto správní delikty inspektorát žalobci dle § 17 odst. 7 zákona o potravinách uložil pokutu ve výši 600 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[4] Žalobcem podané odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 2. 2007, č. j. 63/12/9/07-SŘ, zamítl a rozhodnutí inspektorátu potvrdil.

[5] Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou. Na jejím základě Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 4. 2009, č. j. 29 Ca 86/2007-31, rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Následně žalovaný o odvolání žalobce rozhodl nyní žalobou napadeným a v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 28. 4. 2011 tak, že rozhodnutí inspektorátu změnil. Změna spočívala v první řadě v tom, že žalovaný k jednotlivým skutkům přiřadil konkrétní porušená ustanovení a odpovídající skutkovou podstatu správního deliktu dle zákona o potravinách, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu. Upřesnil tedy, že uváděním do oběhu vajec bez uvedení označení v českém jazyce žalobce porušil § 6 odst. 4 zákona o potravinách, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) bod 3. téhož zákona. Uváděním do oběhu vajec, která pro vady jakosti nevyhověla ani minimálním požadavkům na vejce třídy A, pak žalobce nedodržel požadavky na vejce uvedené v čl. 5 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 2295/2003 a porušil tak čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1907/1990, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Za tyto správní delikty žalovaný uložil žalobci za použití absorpční zásady dle § 17 odst. 7 zákona o potravinách, ve znění účinném v době spáchání správních deliktů, úhrnnou pokutu ve výši 400 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[7] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu. Namítl, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí po uplynutí více než dvou let od zrušení svého předchozího rozhodnutí soudem dne 24. 4. 2009 a takřka pět let poté, co ke spáchání správního deliktu došlo. Žalovaný se tedy po dobu delší než dva roky předmětným správním řízením nezabýval a nepovažoval ho za závažné a důležité. Tomu však neodpovídá výše uložené pokuty. Tím žalovaný porušil zásadu rychlosti řízení a bezprostřednosti správní sankce.

[8] Žalobce v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí uváděl, že inspektorát se vůbec nezabýval hlediskem způsobu jednání a celé odůvodnění pokuty a její výše bylo velmi nekonkrétní a neurčité. Inspektorát též neuvedl, proč neaplikoval § 17 odst. 18 zákona o potravinách a neupustil od uložení pokuty v momentě, kdy u zdravotně nezávadných potravin došlo k nápravě protiprávního stavu. Žalovaný tak měl shledat rozhodnutí inspektorátu nepřezkoumatelným.

[9] Žalovaný se nezabýval odvolacími námitkami a neřídil se ani závazným právním názorem soudu. Ve věci byl nesprávně zjištěn skutkový stav, nebylo zohledněno, že předmětná potravina byla na vstupu do České republiky podrobena kontrole ze strany veterinární správy a splňovala tak požadavky obecně závazných předpisů.

[10] Žalovaný se též nezabýval všemi zákonnými hledisky při ukládání pokuty. Při posuzování hlediska následku jednání žalovaný zohlednil povolenou odchylku 7 % vajec s vadami jakosti od celkového množství vajec s vadami 11,4 %, čímž došlo ke snížení množství vajec s vadami na pouhých 4,4 %. I toto zásadní snížení však žalovaný posoudil tak, že se nejednalo o nepatrné překročení tolerance. Uvedená skutečnost měla být hodnocena jako méně závažná.

[11] Úvaha žalovaného o ohrožení až 500 spotřebitelů neoznačením potraviny v českém jazyce je nepřezkoumatelná, neboť žalovaný nespecifikoval, jak dospěl k závěru o možném ohrožení spotřebitele. Jednalo se totiž jen o porušení informativní povinnosti, kterou nelze hodnotit jako ohrožení spotřebitele. Nepřezkoumatelným je též závěr, kdy žalovaný při posuzování následku správního deliktu nově zohlednil „značně velké množství předmětné nevyhovující potraviny“.

[12] Pokud jde o hledisko způsobu protiprávního jednání žalovaný nově doplnil hodnocení, které v rozhodnutí inspektorátu zcela chybělo, a to skutečnost, že žalobce „*uváděl nevyhovující potraviny formou přímého prodeje spotřebiteli*“, a dále že šlo o „*vady, které byly snadno zjistitelné pouhým okem*“. Tím došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení v neprospěch žalobce. Hodnotil-li pak žalovaný pod hlediskem způsobu protiprávního jednání překročení povolené odchylky o 4,4 %, porušil zásadu zákazu dvojího přičítání v neprospěch žalobce, neboť tato okolnost již byla hodnocena pod hlediskem následku protiprávního jednání.

[13] Hledisko následku protiprávního jednání bylo žalovaným na str. 11 v odstavci 3 napadeného rozhodnutí vyhodnoceno ve prospěch žalobce, následně (ke konci předmětného odstavce na str. 11 napadeného rozhodnutí) žalovaný toto hledisko hodnotil v žalobcův neprospěch. Taková úvaha je nepřezkoumatelná.

[14] V dané věci se nejednalo o uvádění zdravotně nezávadných potravin do oběhu, nebyl zjištěn žádný škodlivý následek, žalobci nelze přičíst k tíži dobu trvání jednání, jedná se o nedostatek při uvádění potravin do oběhu, u něhož je připuštěna určitá tolerance, která byla překročena o 4,4 %, žalobce řádně a včas splnil všechna uložená opatření a navíc kontrola veterinární správy neshledala předmětná vejce závadnými. Uvedené nedostatky se dotýkaly pouze cca 100 balení (4,4 % z 2 340 balení). Pokuta ve výši 400 000 Kč, tj. 4 000 Kč za každé balení stížené nedostatkem, se jeví jako zcela zjevně nepřiměřená. Za přiměřenou by žalobce považoval pokutu nepřevyšující 10 000 Kč.

[15] Žalobce navrhl, aby rozhodnutí žalovaného, stejně jako rozhodnutí inspektorátu byla soudem zrušena.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[16] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že nedodržení procesních lhůt dle § 71 odst. 3 správního řádu nemá za následek nezákonnost rozhodnutí. Žalobce měl možnost dovolávat se ochrany před nečinností. Negativní následky vydání rozhodnutí v nepřiměřené lhůtě přitom žalobce blíže nespecifikoval.

[17] Hledisko způsobu spáchání správního deliktu při úvahách o výši pokuty výslovně uvedl a vyhodnotil nejen podle závazného právního názoru zrušujícího rozsudku krajského soudu, ale též v souladu s judikaturou a zákonem. Správní řád zná institut změny rozhodnutí v odvolacím řízení. Žalovaný se též, stejně jako inspektorát zabýval možnostmi upuštění od uložení pokuty na straně 12 rozhodnutí. V souvislosti se změnami a doplněním úvah pak žalovaný změnil úvahu o závažnosti spáchaného deliktu (snížení z velmi na středně závažný správní delikt), což se odrazilo ve výrazném snížení výše pokuty.

[18] Žalovaný se dále podrobně zabýval jednotlivými žalobními námitkami, přičemž zejména u každé odkázal na dotčenou část odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[19] Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, shledal, že **žaloba je důvodná**.

[20] Ještě před tím, než přistoupil k přezkoumání napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházejícího rozhodnutí inspektorátu včetně řízení předcházejících jejich vydání, v mezích žalobních bodů, zabýval se soud z úřední povinnosti otázkou zániku odpovědnosti žalobce za spáchané delikty [k obecné povinnosti správních soudů přihlížet *ex officio* k prekluzi práva srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, N 38/52 SbNU 387 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>); k povinnosti správních soudů přihlížet *ex officio* k zániku odpovědnosti za správní delikt (v daném případě za přestupek) srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz)].

[21] V daném případě došlo v době mezi spácháním jednotlivých deliktů (ve dnech 7. 9. 2006 a 26. 9. 2006) a vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného (dne 28. 4. 2011) ke změně relevantní právní úpravy. Žalovaný na tuto změnu jak evropských předpisů, tak zákona o potravinách (novela zákona o potravinách provedená s účinností od 15. 5. 2008 zákonem č. 120/2008 Sb.) zareagoval a v napadeném rozhodnutí se řádně zabýval jak otázkou, zda nedošlo k zániku trestnosti některého z předmětných deliktů, tak tím, zda pozdější právní úprava není pro žalobce příznivější ve smyslu čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod. Správně pak dospěl k závěru, že právní úprava pozdější by byla pro žalobce přísnější, protože na věc samu posléze aplikoval právní předpisy ve znění účinném v době spáchání deliktů. S tímto závěrem žalovaného podrobně odůvodněným na stranách 5 až 7 napadeného rozhodnutí se soud ztotožnil.

[22] K uvedenému lze dodat, že při porovnávání, která z právních úprav je pro delikventa příznivější, se ustanovení staršího či novějšího práva posuzují ve svém celku. Jednou z norem, jež je při posuzování trestnosti deliktu z hlediska, který souhrn norem jako celek je pro

delikventa příznivější, je i ustanovení o zániku delikt ní odpovědnosti. Tímto ustanovením se žalovaný ve své argumentaci sice výslovně nezabýval, na jeho závěr o příznivosti starší úpravy pro žalobce to však nemělo vliv. I z hlediska této izolované otázky byla pro žalobce příznivější právní úprava účinná v době spáchání deliktů.

[23] Na tomto místě tak postačí pouze pro přehlednost uvést, že dle § 17 odst. 17 zákona o potravinách, ve znění účinném v době spáchání deliktů, bylo možné pokutu uložit do dvou let ode dne, kdy příslušný orgán dozoru porušení uvedených povinností zjistil, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení došlo. Podle § 17i odst. 3 zákona o potravinách, ve znění účinném od 15. 5. 2008 (po novele provedené zákonem č. 120/2008 Sb.), odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

[24] Žalovaný tedy správně určil, které právo je pro žalobce příznivější, jeho ustanovení o zániku delikt ní odpovědnosti však poté neaplikoval.

[25] Zde je nutno v prvé řadě uvést, že lhůta stanovená v § 17 odst. 17 zákona o potravinách, ve znění účinném v době spáchání deliktů, pro uložení pokuty má jednoznačně prekluzivní povahu. V již výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1169/07 Ústavní soud uvedl: „*Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmé obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v prvé řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny.*“

[26] Z dotčeného ustanovení plyne, že neuloží-li příslušný orgán pokutu v době dvou let od zjištění porušení povinností, resp. tří let ode dne, kdy k porušení došlo, jeho právo uložit delikventovi pokutu po uplynutí dané doby zaniká.

[27] Pokud jde o pojem „uložení pokuty“, lze z judikatury týkající se jiných prekluzivních lhůt vázaných na ukončení řízení dovodit, že v prekluzivní lhůtě musí být o uložení pokuty rozhodnuto pravomocně (srov. např. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 845/2006 Sb. NSS, podle něhož ve „*lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci*“, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007-161, podle kterého je třeba daň v prekluzivní lhůtě podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyměřit či doměřit pravomocně).

[28] Jak vyplývá ze správního spisu, ke spáchání správních deliktů (k porušení povinností stanovených potravinářskými předpisy) došlo ve dnech 7. 9. 2006 a 26. 9. 2006. V tytéž dny současně příslušný orgán dozoru (inspektorát) porušení povinností zjistil.

[29] Dalšími okolnostmi podstatnými pro běh lhůt pro zánik delikt ní odpovědnosti pak byly:

- řízení o žalobě proti prvému rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2007, č. j. 63/12/9/07-SŘ, probíhající u Krajského soudu v Brně ve dnech 19. 4. 2007 (tohoto dne soudu došla předmětná žaloba a dle § 32 s. ř. s. tak bylo zahájeno soudní řízení) až 26. 5. 2009 (kdy nabyl právní moci rozsudek ze dne 24. 4. 2009, č. j. 29 Ca 86/2007-

31, jímž bylo napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno a k jeho účinkům tak nelze přihlížet)

- nabytí právní moci druhého (nyní žalobou napadeného) rozhodnutí žalovaného dnem 13. 5. 2011.

[30] Z uvedeného je zřejmé, že lhůty pro zánik delikt ní odpovědnosti v daném případě začaly běžet ve dnech 7. 9. 2006 a 26. 9. 2006, jejich běh se v souladu s § 41 s. ř. s. stavěl po dobu soudního řízení ve dnech 19. 4. 2007 až 26. 5. 2009, a k uložení pokuty došlo dne 13. 5. 2011.

[31] K uložení pokuty tak v případě deliktu spáchaného a zjištěného dne 7. 9. 2006 došlo po dvou letech šesti měsících a dvaceti devíti dnech (od zjištění deliktu do zahájení soudního řízení uběhlo sedm měsíců a jedenáct dnů, od skončení soudního řízení do právní moci rozhodnutí o uložení pokuty uběhl 1 rok 11 měsíců a 18 dnů), v případě deliktu spáchaného a zjištěného dne 26. 9. 2006 pak po dvou letech šesti měsících a deseti dnech (od zjištění deliktu do zahájení soudního řízení uběhlo šest měsíců a dvacet dva dnů, od skončení soudního řízení do právní moci rozhodnutí o uložení pokuty uběhl 1 rok 11 měsíců a 18 dnů).

[32] V obou případech tak došlo k uložení pokuty po uplynutí dvouleté prekluzivní lhůty pro zánik žalobcovy odpovědnosti za předmětné správní delikty dle § 17 odst. 17 zákona o potravinách, ve znění účinném v době spáchání deliktů. V této souvislosti nutno nad rámec uvedeného dodat, že po skončení soudního řízení ve věci sp. zn. 29 Ca 86/2007 neměl žalovaný ještě necelé dva měsíce k dispozici správní spis (ten mu byl soudem vrácen až dne 21. 7. 2009), i kdyby se však toto období do běhu prekluzivní lhůty nezapočítávalo, tak i přesto by došlo k uložení pokuty po jejím uplynutí.

[33] Marným uplynutím lhůty došlo k prekluzi práva státu na uložení pokuty žalobci. Následkem je zánik samotného práva, přičemž k tomuto následku se přihlíží z úřední povinnosti.

[34] Za této situace se soud pro nadbytečnost dále nezabýval jednotlivými žalobními body.

V. Závěr a náklady řízení

[35] V řízení vyšla najevo nezákonnost, k níž musí soud přihlížet z úřední povinnosti. Proto podle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), žalovaný učiní úkony, na jejichž základě dojde k zastavení správního řízení.

[36] Vzhledem k tomu, že důvod shledané nezákonnosti se týkal i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, zrušil soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí inspektorátu, které předcházelo rozhodnutí žalovaného.

[37] 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. Náhrada za odměnu advokáta, který žalobce v průběhu řízení zastupoval, a náhrada jeho 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 advokátem učiněné 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 bývalý žalobcův advokát je 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.

Poučení: 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