



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila, v právní věci žalobce **Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem v Praze, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému **Ústřednímu inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 15.7.2011, č.j. BD923-2/49/9/2011-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 :**

Žalobou ze dne 3.10.2011 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15.7.2011, č.j. BD923-2/49/9/2011-SŘ, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno předchozí prvostupňové správní rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Táboře, ze dne 1.4.2011, č.j. CH348-4/2011/031/3/2011-SŘ. Žalobce navrhoval zrušení obou napadených správních rozhodnutí.

Prvostupňovým správním rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 40.000,- Kč postupem podle ust. § 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), za prokázaný správní delikt specifikovaný ve výroku rozhodnutí, a dále mu byla stanovena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč ve smyslu ust. § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Kontrolou v provozovně žalobce dne 30.7.2010 bylo zjištěno, že žalobce uvedl na trh potravinu „Hrušky, odrůda Conference“, balení po 1 kg, I. tř. jakosti, celkem 9 kg, která byla dle Protokolu o odběru vzorku a posudku na potravinu hodnocenou na místě č. P069-30087/10/B01 viditelně napadena hnilobou, a to v každém balení minimálně jedna hruška, dále uvedl na trh „Melouny cukrové, odrůda Galia (žlutý)“, o velikosti šarže 17,242 kg, u nichž byla zjištěna hniloba viditelná na každém plodu, což se týkalo i další potraviny „Melouny cukrové, odrůda Cantaloup (pruhované)“ o velikosti šarže 14 kg, dále uvedl na trh potravinu nebalenou „Švestky“ o velikosti šarže 47 kg, u nichž byla ve vzorku o velikosti 12 kg zjištěna viditelná hniloba a plíseň v rozsahu 12,5% (tj. 1,5 kg), přitom všechny švestky byly zcela mokré a nadměrně povrchově vlhké. Žalobce nedodržel při uvádění na trh výše uvedených potravin minimální požadavky všeobecné obchodní normy dle nařízení ES č. 1580/2007 a porušil povinnost stanovenou v čl. 113a odst. 3 nařízení ES č. 1234/2007, podle něhož může produkty uvádět na trh uvnitř Společenství pouze v souladu s těmito normami a odpovídá za zajištění tohoto souladu, přičemž takové porušení je správním deliktem uvedeným v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, když za tento delikt mu mohla být uložena pokuta dle ust. § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách až do výše 3 mil. Kč. Téhož dne bylo ještě kontrolou zjištěno, že žalobce uvedl na trh potravinu „Brambory konzumní ranné, odrůda Carera“, s deklarovanou hmotností 2 kg v balení, když z náhodně vybraného vzorku 12-ti balení nevyhovělo celkem 9 balení deklarované hmotnosti na obalu, čímž byl spotřebitel uváděn v omyl. Tím byl porušen zákaz uvádění spotřebitele v omyl formulovaný v čl. 16 nařízení č. 178/2002, a žalobce tak naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, neboť porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny (jiné jednání než v § 17 odst. 2 písm. a) cit. zák.), a proto mu mohla být uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách až do výše 3 mil. Kč. Obdobná pochybení žalobce byla zjištěna v jeho provozovně rovněž kontrolou dne 4.8.2010, kdy uvedl na trh potravinu „Hrušky, odrůda Conference“, balené po 1 kg, I. jakostní třída, když v každém balení (7 kg) byla minimálně 1 hruška viditelně napadena hnilobou, totéž bylo zjištěno u balených „Citronů“ o velikosti balení 500 g, když minimálně u jednoho plodu v každém balení byla zjištěna viditelná hniloba (celkem 8 balení – 4 kg), a totéž bylo zjištěno u potraviny „Melouny cukrové, odrůda Galia (žlutá)“ o velikosti šarže 3,42 kg, u nichž byla zjištěna viditelná hniloba na každém plodu. Nezajištěním požadavků nařízení ES č. 1580/2007 žalobce porušil povinnost stanovenou v čl. 113a odst. 3 nařízení ES č. 1234/2007, což je správním deliktem uvedeným v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, za který je možno uložit pokutu až do výše 3 mil. Kč dle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách. Téhož dne žalobce uvedl na trh rovněž potravinu „Brambory konzumní ranné, odrůda Agáta“ s deklarovanou hmotností na obalu 1,5 kg, přitom z šarže 13-ti balení po 1,5 kg nevyhovělo celkem 6 balení deklarované hmotnosti na spotřebitelském obalu, čímž byl spotřebitel uváděn v omyl. Uváděním takové potraviny na trh žalobce porušil zákaz stanovený v čl. 16 nařízení č. 178/2002 a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona

o potravinách, za což mu bylo možno uložit pokutu až do výše 3 mil. Kč dle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách. Podle prvostupňového správního orgánu bylo uvedené jednání doloženo protokoly o kontrole č. P069-30087/10 ze dne 30.7.2010 a č. P071-30087/10 ze dne 4.8.2010. Porušení výše uvedených povinností osobami uvádějícími do oběhu potravinu je kvalifikováno jako správní delikt. V průběhu správního řízení bylo prokázáno, že se žalobce výše uvedených deliktů dopustil, a to porušením ustanovení citovaných ve výrokové části rozhodnutí a způsobem uvedeným v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Při ukládání pokuty použil správní orgán zásadu absorpce sazeb uvedenou v § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Vzhledem k rozsahu a závažnosti zjištěného porušení správní orgán nemohl přistoupit k upuštění od uložení pokuty, když účastník ani neprokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které by bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Při ukládání pokuty správní orgán přihlížel ke kritériím uvedeným v ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Prvostupňový správní orgán jednání žalobce posoudil z pohledu většího počtu druhů potravin, u nichž se žalobce porušení dopustil, a také že se porušení dopustil opakovaně. Celkem šlo o 100 kg nejakostních potravin, tedy z hlediska množství byla závažnost jednání hodnocena jako nikoliv malá, když vzhledem k obvykle zakupovanému množství těchto potravin průměrným spotřebitelem mohl být počet poškozených spotřebitelů až cca 100. V neprospěch žalobce pak bylo hodnoceno i to, že opětovnou kontrolou provedenou po několika dnech od první kontroly byla na téže provozovně zjištěna hniloba u dvou stejných druhů potravin. Vlastní porušení předpisů hodnotil správní orgán rovněž vzhledem k charakteru nejakostních znaků, a to hnilobě (hrušky, melouny, citróny), a hnilobě a plísni (švestky), což považoval za přitěžující okolnosti, neboť šlo o potraviny ohrožující zdraví spotřebitelů (na rozdíl od zvadlého či popraskaného ovoce). Naopak jako polehčující okolnost zohlednil dobu trvání správního deliktu, jenž nebyla konkrétně zjištěna. I když u správních deliktů platí zásada objektivní odpovědnosti, vlastní vztah žalobce k uvedenému jednání posoudil správní orgán jako nedbalost, i když se jednalo o viditelné závady, ke kterým by při správně nastaveném systému vnitřní kontroly nedocházelo. Závažnost porušení byla hodnocena jako nikoliv malá, jako přitěžující bylo hodnoceno to, že došlo k opakovanému klamání spotřebitele v označení množství potravin. Polehčující okolností bylo to, že nebylo prokázáno úmyslné jednání žalobce, a stejně tak kladně byl hodnocen přístup žalobce při odstraňování nedostatků. Pokuta byla uložena na spodní hranici sazby (1/75 maximální možné pokuty) podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách.

Žalovaný (druhostupňový správní orgán) v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že podkladem pro správní řízení v dané věci byly zejména protokoly o výsledku kontrol ze dne 30.7.2010, č. P069-30087/10, a ze dne 4.8.2010, č. P071-30087/10, včetně jejich příloh, s nimiž byl žalobce seznámen, přičemž žádné námitky proti nim neuplatnil. Inspektoři SZPI zjistili, že žalobce uváděl na trh ovoce a zeleninu, které byly napadeny hnilobou, popř. i plísní, a konzumní ranné brambory, u nichž některá balení nedosáhla hmotnosti deklarované na spotřebitelském obalu. Na základě těchto kontrolních zjištění bylo s žalobcem zahájeno správní řízení. Jelikož prvostupňový správní orgán neshledal v řízení žádné skutečnosti zpochybňující kontrolní závěry, vzal porušení uvedených právních povinností za prokázaná a žalobci uložil úhrnnou pokutu ve výši 40.000,- Kč ve výměře toho sankčního ustanovení, které obsahuje správní delikt nepřísnejší postižitelný. Žalovaný dále posoudil odvolací tvrzení žalobce, přičemž je shledal nepodstatnými pro nové posouzení skutkového děje. Žalovaný se podrobně zabýval jednotlivými odvolacími námitkami žalobce. K námitce věcné nesprávnosti a nejednoznačnosti prvostupňového správního rozhodnutí žalovaný uvedl, že z obsahu

odvolání není zřejmé, v čem ji žalobce spatřuje. V průběhu kontrolního řízení žalobce nepodal námitky k protokolům ani k uloženým opatřením. K námitce, že se prvoinstanční orgán nevypořádal se všemi hledisky, k nimž má přihlídnout při určení výměry pokuty, žalovaný uvedl, že uvedená hlediska byla posouzena u nejpřísněji postižitelného správního deliktu, tedy u uvádění ovoce a zeleniny do oběhu, jenž nevyhověly požadavkům na jakostní normy, neboť byly napadeny hnilobou a plísní. Spáchání dalšího správního deliktu, spočívajícího v uvádění spotřebitele v omyl, tedy klamání spotřebitele v označení množství potravin, bylo hodnoceno jako přitěžující okolnost (odkázal na příslušnou pasáž prvoinstančního rozhodnutí). Prvoinstanční orgán mimo jiné uvedl, že žalobce se dopustil porušení u více druhů potravin a opakovaně, že se jednalo cca o 100 kg nejakostních potravin, když z pohledu množství byla závažnost hodnocena jako nikoliv malá, a vzhledem k obvykle zakupovanému množství těchto potravin průměrným spotřebitelem tak mohl být počet poškozených spotřebitelů až cca 100. V neprospěch žalobce též hodnotil to, že další kontrolou provedenou po 5-ti dnech od zjištění při první kontrole bylo na téže provozovně zjištěno totéž porušení u dvou stejných druhů potravin. Žalovaný souhlasil s uvedeným postupem prvoinstančního orgánu, jenž přihlédl k celkovému množství nejakostního ovoce a zeleniny a rovněž k celkovému počtu spotřebitelů, kteří mohli být nákupem těchto potravin poškozeni. Pokud by průměrný spotřebitel zakoupil 1 kg ovoce a zeleniny, což lze považovat za běžné, pak při množství cca 100 kg nejakostních potravin by bylo poškozeno cca 100 spotřebitelů, což podle žalovaného bylo uvedeno i v prvoinstančním rozhodnutí. Žalovaný nesouhlasil s návrhem žalobce, aby bylo množství nevyhovujících potravin hodnoceno u každého druhu ovoce a zeleniny zvlášť, naopak schválil postup prvoinstančního orgánu, když výše sankce byla stanovena za celé množství nejakostních potravin, tj. za 100 kg. Žalovaný dále přisvědčil námitce žalobce týkající se porušení zásady zákazu dvojího přičítání při hodnocení hlediska následků správního deliktu, když prvoinstanční orgán konstatoval, že „následkem protiprávního jednání spočívajícího v uvádění do oběhu potravin nejakostních, je porušení práva spotřebitele na jakostní potraviny, když potraviny napadené hnilobou a plísní jsou nevhodné k lidské spotřebě. Potraviny obsahující hnilobu a plíseň je zakázáno uvádět do oběhu a konzumovat, a to z důvodu ohrožení poškození zdraví“. Žalovaný proto pozměnil úvahu prvoinstančního orgánu (že následkem protiprávního jednání je porušení práva spotřebitele na jakostní potraviny) a naopak konstatoval, že možným následkem protiprávního jednání žalobce je v daném případě „ohrožení zdraví spotřebitelů, kteří zakoupili potraviny s neodpovídající jakostí“. Tuto skutečnost přičetl v neprospěch žalobce. Žalovaný postupoval v souladu s rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002, z něhož vyplývá, že za škodlivý následek je možné považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Z čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007 vyplývá, že porušení povinnosti může mít různý charakter, a tedy zjištěné vady mohou mít různý stupeň závažnosti. Zjištěná hniloba a plíseň jsou nepochybně závažnější vadou, než např. odřeniny, praskliny či zvadlost ovoce a zeleniny. Po takto provedené úpravě hodnocení žalovaný považoval žalobcem namítané porušení zásady zákazu dvojího přičítání za zhojené, neboť vycházel z názoru Nejvyššího správního soudu v jeho rozhodnutí ze dne 28.5.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, z něhož vyplývá, že prvostupňové i odvolací řízení tvoří jediný celek, a je proto možno zhojit případné vady prvostupňového rozhodnutí rozhodnutím o odvolání. S další námitkou žalobce, že při hodnocení souběhu správních deliktů došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, žalovaný vyslovil nesouhlas. Pokud prvoinstanční orgán přihlédl k tomu, že se žalobce dopustil protiprávního jednání u více druhů potravin opakovaně, pak podle žalovaného šlo o úvahu zcela v souladu se zásadami logického uvažování. Opakující se protiprávní jednání žalobce lze hodnotit jako pokračující správní delikty, které byly spáchány

v souběhu. Posouzení souběhu správních deliktů, jako přitěžující okolnosti pro žalobce, je v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku ze dne 22.12.2005, č.j. 4 As 47/2004, a v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21.10.2009, č.j. 29 Ca 257/2008-57. V tomto směru žalovaný výslovně doplnil úvahu prvoinstančního správního orgánu, a to ve shodě s právním názorem Nejvyššího správního soudu, že oba stupně správního řízení tvoří jediný celek. K odvolací námitce nepřiměřenosti sankce žalovaný uvedl, že ukládání pokut a rozhodování o jejich výši se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout v zákonem vymezených hranicích, přičemž svůj postup musí řádně odůvodnit. V posuzovaném případě došlo k souběhu správních deliktů, přičemž při ukládání sankce bylo třeba analogicky použít ust. § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, tedy právní úpravy v oblasti ukládání sankcí nejbližší. Podle posledně citovaného ustanovení se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nepřísněji postižitelný (zásada absorpce). Tímto ustanovením je § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách, podle něhož lze žalobci uložit pokutu až do výše 3 mil. Kč. Sankce ve výši 40.000,- Kč byla žalobci uložena zcela při spodní hranici limitu stanoveného zákonem a představuje 1,33% z maximálního limitu. Na základě přezkumu prvoinstančního rozhodnutí žalovaný mimo jiné dospěl k závěru, že v napadeném rozhodnutí nebylo výslovně uvedeno, které skutečnosti byly podřazeny pod hledisko způsobu a okolností spáchaných správních deliktů. Uvedené proto žalovaný doplnil ve shodě s prvoinstančním orgánem. Prvoinstanční orgán sice konstatoval uplatnění zásady objektivní odpovědnosti bez určení zavinění, nicméně vyhodnotil jednání žalobce jako nedbalostní a přihlédl k tomu jako k polehčující okolnosti, že nebylo prokázáno úmyslné jednání žalobce. Žalovaný souhlasil s tím, že nebylo v daném případě třeba zkoumat zavinění kontrolované osoby, avšak v souladu s platnou judikaturou (rozsudek zdejšího soudu ze dne 31.8.2005, č.j. 29 Ca 124/2003-40) může způsob zavinění působit jako přitěžující nebo polehčující okolnost při ukládání pokuty. Proto úvahu prvoinstančního orgánu o tom, že ze strany žalobce šlo o zavinění ve formě nedbalosti, posoudil ve prospěch žalobce a podřadil tuto skutečnost pod kritérium způsobu spáchání správního deliktu (což prvoinstanční orgán neupřesnil). Žalovaný se také ztotožnil s hodnocením prvoinstančního orgánu ve smyslu doby trvání správního deliktu a přístupu žalobce při odstraňování nedostatků, které byly vyhodnoceny jako polehčující okolnosti a byly výslovně podřazeny pod kritérium okolností spáchání správního deliktu (což prvoinstanční orgán neupřesnil). Závažnost protiprávního jednání byla žalovým posouzena ve shodě s prvoinstančním orgánem, a to jako nikoliv malá. Celková závažnost podle žalovaného vyplynula z hodnocení jednotlivých kritérií, jak byly vzaty v úvahu prvoinstančním orgánem, a jak dále byly doplněny či pozměněny odvolacím orgánem. Celková závažnost protiprávního jednání a veškeré hodnocené okolnosti se odráží ve výměře pokuty ve výši 40.000,- Kč, kterou žalovaný rovněž považoval za adekvátní spáchaným správním deliktům a jejich závažnosti. Žalovaný rovněž ve shodě s prvoinstančním orgánem neshledal důvody pro upuštění od pokuty, když mimo jiné z činnosti SZPI bylo známo, že v případě uvádění do oběhu nejakostního ovoce a zeleniny vykazovalo jednání žalobce znaky recidivy. Změny v hodnocení provedené žalovým v jednotlivých kritériích závažnosti nešly v celkovém důsledku k tíži žalobce, neboť žalovaný vycházel ze stejného skutkové a právního stavu jako prvoinstanční orgán. Podle žalovaného splňovalo prvoinstanční rozhodnutí, doplněné jednak o úvahy ohledně hledisek pro uložení pokuty a jednak o podřazení pod konkrétní hlediska, požadavky vyplývající ze správního řádu a na jeho přezkoumatelnost. V postupu prvoinstančního orgánu ani jeho rozhodnutí nezjistil žalovaný žádné závady, které by odůvodňovaly zrušení rozhodnutí.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného včas žalobu. Především namítal nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřoval v potvrzení prvoinstančního rozhodnutí, ačkoliv pro to nebyly splněny zákonné podmínky, dále namítal, že rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné, a dále že je právně nesprávné, a že jím byla uložena nepřiměřená pokuta. Původ nezákonnosti rozhodnutí pramení podle žalobce ve zkrácení jeho práva na rozhodování na základě úplně zjištěného skutkového stavu, dále ve zkrácení jeho práva na úplné přezkoumání rozhodnutí, případně na základě takového přezkoumání brojit proti postupům správních orgánů. Po takto obecně formulovaných námitkách žalobce konkrétně uvedl, že oba správní orgány měly v rozhodnutí správně uvést, jak byla zákonná hlediska ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách hodnocena a na základě jakých skutečností. Žalovaný se však s těmito hledisky podle žalobce nevypořádal. Třetí žalobní námitkou žalobce vytýkal prvoinstančnímu orgánu, že neposuzoval podle zákonných hledisek dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách všechny vytýkané delikty, nýbrž toliko delikty spočívající v uvádění na trh ovoce napadeného hnilobou, příp. plísni. Žalovaný také uvedl, že zákonná hlediska byla posouzena u nejpřísněji postižitelného správního deliktu, kterým bylo uvádění do oběhu ovoce a zeleniny nevyhovujících jakostním požadavkům. Přitom žalobce dále vytýkal, že uvádění spotřebitele v omyl bylo hodnoceno žalovaným jako přitěžující okolnost. Čtvrtou žalobní námitkou k tomu žalobce dodal, že pokud ostatní správní delikty byly oběma správními orgány při výměře pokuty rovněž posuzovány a dokonce žalobci přičteny k tíži, pak měly správní orgány tuto úvahu dostatečně odůvodnit, a uvést, jak zákonná hlediska u těchto deliktů zohlednily a jak je vyhodnotily. Pátou žalobní námitkou žalobce vytýkal oběma správním orgánům, že se dostatečně nevypořádaly ani s předmětným deliktem spočívajícím v uvádění na trh ovoce napadeného hnilobou, popř. plísni. Za nesprávnou považoval žalobce úvahu prvoinstančního orgánu, který hodnotil k jeho tíži množství druhů ovoce a úhrnné množství veškerého ovoce, jenž považoval za vysoké a dovozoval z něj poškození až 100 spotřebitelů. Množství potravin měl hodnotit u každého druhu zvlášť a nikoliv hodnotit v neprospěch žalobce, že šlo o velké množství a zároveň o více druhů ovoce. Pokud by oba správní orgány hodnotily jednotlivé druhy ovoce zvlášť, nepochybně by podle žalobce nebylo množství nevyhovujícího ovoce přičteno v jeho neprospěch. Hodnocení správních orgánů bylo jednostranné a nebyly do něj pojaty okolnosti svědčící ve prospěch žalobce či zmírňující váhu přitěžujících okolností (žalobce je nekonkretizoval). Šestou žalobní námitkou žalobce vytýkal nesprávné hodnocení hlediska následku správního deliktu, neboť prvoinstanční orgán uvedl, že došlo k „porušení práva spotřebitele na jakostní potraviny, když potraviny napadené hnilobou a plísni jsou nevhodné k lidské spotřebě“. Žalovaný uvedenou úvahu pozměnil tak, že možným následkem protiprávního jednání žalobce bylo ohrožení zdraví spotřebitelů, kteří si uvedené potraviny zakoupily, přičemž hodnocení přičetl k tíži žalobce. Podle žalobce je však i pozměněná úvaha porušením zásady zákazu dvojího přičítání, neboť je znakem skutkové podstaty správního deliktu. Podle žalobce se jedná pouze o skutečnost rozhodující o tom, zda došlo ke správnímu deliktu či nikoliv, a nelze k ní přihlížet při ukládání pokuty. Pokud je závažnost porušených povinností, včetně zásahu do práv spotřebitele, vyjádřena již v sazbě pokuty, nelze ji k tíži žalobce přičítat podruhé při ukládání konkrétní výše pokuty. Šlo by o rozpor se zásadou zákazu dvojího přičítání. Sedmou žalobní námitkou žalobce vytýkal správním orgánům, že přihlédly, jako k přitěžující okolnosti, ke spáchání více deliktů žalobcem (včetně opakovaného spáchání), a to již při aplikaci absorpční zásady, kdy nemohly opakovanost správních deliktů posoudit opětovně jako přitěžující okolnost, neboť by šlo o postup v rozporu se zákazem zásady dvojího přičítání. Osmou žalobní námitku žalovaný směřoval

proti sdělení žalovaného, který uvedl, že pokuta byla uložena v rámci diskreční pravomoci správních orgánů, tedy ve sféře volného správního uvážení. Přitom zákon a konstantní judikatura správních soudů vyžaduje řádné odůvodnění výše pokuty v rozhodnutí způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby. Podle žalobce však napadené rozhodnutí neobsahuje veškeré zákonné náležitosti, když správní orgán byl povinen uvést všechny úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů, neboť přiměřenost sankce žalovaný odůvodnil toliko procentuálním vyjádřením výše pokuty k poměru nejvyšší možné hranice zákonem stanovené sankce. Proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Hledisku závažnosti nebyly podřazeny relevantní skutečnosti, které by odůvodnily pokutu ve výši 40.000,- Kč. Za této situace nebyly ve věci dány podmínky pro potvrzení prvoinstančního rozhodnutí. Podle žalobce se tedy žalovaný řádně nezabýval odvolacími námitkami a neodstranil vady prvoinstančního rozhodnutí, přičemž porušil zásadu dvouinstančnosti správního řízení a žalobci odňal právo na řádné projednání věci. Podle žalobce jde o pokutu nepřiměřenou, naopak za přiměřenou by považoval částku nepřevyšující 15.000,- Kč. Pokud by soud nezměnil správní rozhodnutí tak, že by uloženou pokutu snížil alespoň na 15.000,- Kč, požadoval zrušit obě správní rozhodnutí.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě setrval na svém dosavadním stanovisku a uvedl, že žalobce nebyl nikterak zkrácen na svých právech. Vzhledem k tomu, že většina žalobních námitek byla totožných s námitkami odvolacími, žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, ve kterém se s nimi již vypořádal. K nově namítaným skutečnostem žalovaný mimo jiné uvedl, že hodnocení hlediska následku správního deliktu, kdy žalovaný pozměnil úvahu prvoinstančního správního orgánu, není v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání, neboť možný škodlivý následek lze nepochybně považovat již za možné ohrožení práv či zdraví spotřebitelů, kteří si zakoupili potraviny s neodpovídající jakostí (hniloba a plíseň). Konzumace nahnilých nebo plesnivých plodů skýtá vážná zdravotní rizika. Jelikož při úvaze o následku správního deliktu žalovaný vycházel z právního názoru Krajského soudu v Brně, vysloveného v jeho rozsudku ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002, považoval žalovaný uvedenou žalobní námitku za nedůvodnou s tím, že nedošlo ani k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. K údajné nedostatečně odůvodněné výši pokuty, jen procentuálním vyjádřením k celkové nejvyšší možné hranici pokuty, se žalovaný vyjádřil tak, že není pravdou, že by přiměřenost sankce byla odůvodněna pouze tímto procentuálním vyjádřením k nejvyšší možné sazbě pokuty, přičemž odkázal na str. 9 napadeného rozhodnutí, kde vyhodnotil celkovou závažnost protiprávního jednání žalobce, a také poukázal na to, že celková závažnost jednání a veškeré hodnocené okolnosti se odráží ve výměře pokuty, když právě pokuta ve výši 40.000,- Kč je adekvátní spáchaným správním deliktům a jejich závažnosti. Podle žalovaného tak nebylo možno přisvědčit ani uvedené žalobní námitce. Jelikož v dané věci byla žalobci zachována reálná možnost brojit proti skutkovým a právním zjištěním správního orgánu odvoláním, kterou také využil, nedošlo k porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení. Prvostupňové a druhostupňové správní řízení tvoří jeden celek až do pravomocného rozhodnutí a vady prvostupňového řízení lze odstranit v řízení odvolacím. V tomto smyslu také došlo, podle žalovaného, k odstranění vad odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. Správní rozhodnutí bylo vydáno na základě povolené správní úvahy, přičemž rozhodnutí v obou stupních mají zákonem stanovené náležitosti a nevybočily z mezí a hledisek, jenž stanoví právní předpisy. Žalovanému nebylo zřejmé, z čeho žalobce dovodil, že přiměřená pokuta v dané věci nesmí převýšit částku 15.000,- Kč. Po zhodnocení závažnosti protiprávního jednání žalovaný naopak dovodil, že adekvátní spáchaným správním deliktům a jejich závažnosti je pokuta ve výši 40.000,- Kč. Z kontrolní praxe SZPI také

vyplývalo, že jednání žalobce v oblasti uvádění nejakostního ovoce a zeleniny do oběhu vykazuje znaky recidivy. Žalovaný závěrem soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Obsahem připojených správních spisů jsou mimo jiné prvostupňové i druhostupňové rozhodnutí správních orgánů, protokoly o kontrole, včetně jejich příloh, a také odvolání žalobce.

Dříve, než se Krajský soud v Brně mohl zabývat důvodností žaloby, zkoumal, zda jsou ve věci splněny podmínky řízení. Přitom dospěl k názoru, že žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě ve smyslu ust. § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. a jde o žalobu přípustnou (§ 68 a § 70 s.ř.s.).

Krajský soud v Brně přezkoumal obě napadená správní rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jejich vydání, a to v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 71 odst. 1 a § 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.). Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, za splnění podmínek ve smyslu ust. § 51 s.ř.s.

### **Žaloba není důvodná.**

Žalobce směřoval obdobné žalobní námitky jednak proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a jednak proti rozhodnutí žalovaného. Většina žalobních námitek kopírovala odvolací námitky uplatněné již v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, přičemž těmito odvolacími námitkami se žalovaný již podrobně zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí. S jeho hodnocením se plně ztotožnil i Krajský soud v Brně a na toto jeho odůvodnění rozhodnutí v celém rozsahu odkazuje.

Krajský soud v Brně přezkoumal všechny uplatněné žalobní námitky, přičemž v následující části rozsudku se s nimi jednotlivě, jak byly vymezeny výše, vypořádal.

K první žalobní námitce Krajský soud v Brně uvádí, že žalobci nebylo odňato právo na řádné projednání věci, ani nebyl jiným způsobem zkrácen na svých právech a povinnost zaplatit sankci mu byla stanovena toliko na základě zákona a v jeho mezích. Pro potvrzení prvoinstančního rozhodnutí byly splněny zákonem stanovené podmínky a provedené správní řízení, včetně vydaných rozhodnutí, není nepřezkoumatelné ani nezákonné. Některými úvodními žalobními námitkami se soud nemohl blíže zabývat, neboť šlo pouze o obecná tvrzení žalobce, bez bližší skutkové konkretizace, jež i tak byla v žalobě ještě znovu a konkrétněji uplatněna, a proto soud přikročil k přezkoumání dalších žalobních námitek řádně uplatněných.

Přesto však soud pro úplnost dodává, že napadená rozhodnutí obsahují řádný výrok, odůvodnění a rovněž i poučení o odvolání. Náležitosti rozhodnutí podrobně stanoví § 68 a násl. správního řádu, na něž krajský soud blíže odkazuje. Výroky rozhodnutí přitom splňují i náležitosti vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006-73), ukládající specifikovat protiprávní jednání z hlediska věcného, časového a místního. V odůvodnění

rozhodnutí se prvostupňový správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěnými skutečnostmi a zdůvodnil aplikaci jednotlivých skutkových podstat na uvedená zjištění. Marginální nedostatky spočívající v nadbytečných úvahách pak korigoval žalovaný v odůvodnění jeho rozhodnutí o odvolání. Závěry správních orgánů mají oporu ve správním spise a právní úpravě. V řízení byl řádně zjištěn skutkový stav a správně byly aplikovány i použité právní předpisy (platí i pro odůvodnění rozhodnutí žalovaného). Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný řádně posoudil, jak soulad prvoinstančního rozhodnutí s právními předpisy, tak se vypořádal řádně a přezkoumatelným způsobem s uplatněnými odvolacími námitkami. Soud se zcela ztotožňuje s závěry žalovaného o správnosti prvostupňového správního rozhodnutí a naopak nesouhlasí s názorem žalobce o nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí či jeho právní nesprávnosti. Není pravdou, že se žalovaný nezabýval všemi odvolacími námitkami. Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že se odvolacími námitkami řádně zabýval a své závěry srozumitelně odůvodnil. Soud tedy shledal nedostatek podmínek pro zrušení prvostupňového správního rozhodnutí žalovaným. Žalobce se v průběhu kontrolního i následného správního řízení k věci nevyjadřoval, nepodával námitky k protokolům ani uloženým opatřením, vyjádřil se jen k oznámení o zahájení správního řízení tak, že namítal chyby v písemném vyhotovení, přičemž jeho námitce bylo vyhověno a chyby opraveny. Pokud jde o nekonkrétní žalobní námitky, k tomu je třeba poukázat na povinnost žalobce vylíčit konkrétní nezákonné kroky či úvahy správního orgánu vůči němu, a také ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost. Nelze se spokojit jen s obecnými odkazy, bez souvislosti s konkrétními skutkovými výtkami. S ohledem na výše uvedené bylo podle krajského soudu vydáno rozhodnutí žalovaného na základě řádně zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž splňuje i veškeré náležitosti stanovené zákonem.

K druhé žalobní námitce krajský soud uvádí, že správní orgány obou stupňů popsaly rozhodná skutková zjištění mající vliv na uložení výše pokuty a vyvodily z nich správné závěry. Zabývaly se všemi zákonnými kritérii pro uložení pokuty ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách, podle kterého se přihlédne při určení výměry pokuty právnické osobě k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Oba správní orgány postupovaly v intencích uvedeného ustanovení. Prvostupňové správní rozhodnutí obsahuje, podle názoru soudu, svým rozsahem a kvalitou zcela dostačující správní úvahu týkající se hodnocení hledisek, které podle názoru správního orgánu svědčí ve prospěch žalobce, a stejně tak hledisek, které svědčí v jeho neprospěch. V tomto směru je úvaha transparentní a nevybočuje z mezí logického uvažování. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí pak prvoinstanční úvahy převzal a jen v marginálním rozsahu doplnil či upřesnil, např. tak, že výslovně konkrétní skutečnosti podřadil pod kritérium způsobu spáchání správního deliktu a další konkrétní skutečnosti pod hledisko okolností spáchání správního deliktu (např. dobu trvání, kterou vyhodnotil tak, že nebyla zjištěna, a proto byla polehčující okolností ve prospěch žalobce; stejně jako žalobcův pozitivní přístup při odstraňování nedostatků, který byl vyhodnocen za uspokojivý). Prvoinstanční orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil, že v neprospěch žalobce bylo hodnoceno i to, že se porušení dopustil opakovaně, a že druhou kontrolou na stejné provozovně žalobce, provedenou po 5-ti dnech od prvního zjištění, bylo zjištěno stejné porušení (hniloba) u dvou stejných druhů potravin. Nepřesně formulovanou úvahu pak výslovně doplnil žalovaný tak, že hodnocení souběhu správních deliktů žalobci přitěžovalo, a to když prvoinstanční orgán přihlédl k tomu, že se žalobce dopustil protiprávního jednání u více druhů potravin opakovaně, což bylo v souladu se zásadami logického uvažování a nebylo porušením zásady zákazu dvojího přičítání. V souladu s judikatorními závěry

Nejvyššího správního soudu totiž bylo třeba posoudit opakující se protiprávní jednání žalobce jako přitěžující okolnost, neboť jde o pokračující správní delikty, které jsou navzájem spáchány v souběhu. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí učinil jedinou změnu úvahy prvoinstančního orgánu o tom, že „následkem protiprávního jednání je porušení práva spotřebitele na jakostní potraviny“, kterou vypustil, a naopak konstatoval, že „možným následkem protiprávního jednání žalobce je v daném případě ohrožení zdraví spotřebitelů“, což bylo hodnoceno v neprospěch žalobce, a došlo tak žalovaným ke zhojení namítaného porušení zásady zákazu dvojího přičítání. K úpravě hodnocení hlediska následku správního deliktu žalovaný přistoupil s ohledem na to, že správní řízení prvostupňové i odvolací tvoří jediný celek, a je proto možné případné vady prvoinstančního rozhodnutí zhojit rozhodnutím o odvolání (právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozhodnutí ze dne 28.5.2003, č.j. 7 A 124/2000-39). Krajský soud v Brně úvahy obou správních orgánů akceptuje, správní orgány se při nich řídily zákonem a zcela logickým úsudkem, odpovídajícím skutkovým zjištěním, své úvahy řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnily, a to včetně dovolené úpravy hodnocení, kterou učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí.

Třetí námitkou navázal žalobce na předchozí námitku, když správním orgánům vytýkal, že podle zákonných hledisek nebyly posuzovány všechny vytýkané delikty, nýbrž pouze delikty spočívající v uvádění na trh ovoce napadeného hnilobou, případně plísní. Krajský soud má zato, že k uvedené námitce se žalovaný již vyjádřil v napadeném rozhodnutí na str. 7, a to zcela správně tak, že uvedená hlediska byla posouzena u nejpřísněji postižitelného správního deliktu, kterým v daném případě bylo uvádění do oběhu ovoce a zeleniny, které nevyhověly požadavkům stanoveným jakostními normami, protože byly napadeny hnilobou a plísní. Krajský soud k tomu uvádí, že v předmětné věci byl při použití absorpční zásady správně posuzován z více žalobcem spáchaných správních deliktů delikt nejpřísněji postižitelný, tedy uvádění do oběhu ovoce napadeného hnilobou a plísní. Spáchání správního deliktu spočívajícího v klamání spotřebitele (klamavé označení množství potraviny na obalu) nebylo v dané věci deliktem nejpřísněji postižitelným, a tak bylo toto jednání hodnoceno „jen“ jako přitěžující okolnost. Podle názoru soudu je totiž třeba při ukládání pokuty hodnotit i skutečnost, že došlo ke spáchání více správních deliktů – k tzv. souběhu správních deliktů, což se nezbytně musí projevit i na výši pokuty. Je-li jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (souběh), k jehož projednání je příslušný tentýž správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle ust. § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, a uloží sankci ve výměře nejpřísněji trestného sbíhajícího se deliktu (zásada absorpční), nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Je-li takto ukládána jediná sankce ve výměře nejpřísněji trestného deliktu, nelze přitom opomenout spáchání ostatních deliktů (byť mírněji trestných) posuzovaných v souběhu. Na spáchání několika správních deliktů tedy nelze podle soudu nahlížet identicky, jako na spáchání deliktu osamoceného a ani v takto rozdílných případech ukládat identickou sankci. Tento nespravedlivý přístup by vedl ke shodnému nahlížení na pachatele, který by porušil zákon pouze jednou, jakož i na pachatele, který by porušil zákon opakovaně (ať v jednočinném nebo vícečinném souběhu). Uvedené závěry zdejšího soudu podporuje judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č.j. 5 Afs 9/2008-328, z něhož vyplývá, že v rámci hodnocení závažnosti protiprávního jednání může být přihlédnuto, jakožto k přitěžující okolnosti, i ke skutečnosti, že subjekt spáchá více deliktů. Krajský soud neshledává žalobní námitku za důvodnou a přisvědčuje žalovanému v tom, že souběh správních deliktů byl správně zahrnut do hodnotících úvah správních orgánů při posuzování

hlediska závažnosti. Správní delikt, spočívající v uvádění spotřebitele v omyl (klamání spotřebitele v označení množství potravin), byl správně hodnocen jako přitěžující okolnost žalobci, přičemž sankce mu byla ukládána podle absorpční zásady v zákonné výměře za delikt nejprísněji postižitelný (uvádění na trh ovoce napadeného hnilobou a plísní), a to z více v souběhu žalobcem spáchaných deliktů.

Rovněž čtvrté žalobní námitce nemůže Krajský soud v Brně přisvědčit, přičemž důvody navazují na odůvodnění dvou předchozích žalobních námitek. V daném případě byla sankce ukládána za použití absorpční zásady, a tedy podle žalobcem spáchaného deliktu nejprísněji postižitelného. Jelikož v daném případě bylo možno uložit sankci podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách v zákonném rozpětí až do výše 3 mil. Kč, musely správní orgány řádně zvažovat jednotlivá zákonná hlediska uvedená v § 17i odst. 2 zákona o potravinách, a pečlivě hodnotit, která z nich, popř. v jejich rámci které konkrétní skutečnosti, žalobci přitěžovaly, a které mu naopak polehčovaly, a to na základě jakých konkrétních skutečností. Jednou z výrazně přitěžujících okolností žalobci bylo hodnocení souběhu správních deliktů a opakující se protiprávní jednání žalobce. Jde o logickou úvahu, nevybočující ze zákonných mezí povolené správní úvahy. V daném případě byla ukládána jediná sankce, a to podle nejprísněji trestného správního deliktu, avšak nelze současně opomenout spáchání dalších správních deliktů žalobcem. Shodné nahlížení na pachatele, který porušil zákon pouze jednou, a na pachatele, který se dopustil porušení zákona opakovaně, by nebylo spravedlivé a v souladu se zákonem. Podle krajského soudu nelze připustit nezohlednění tohoto faktu při ukládání pokuty a ani identické nahlížení na spáchání vícero deliktů a deliktu osamoceneného (viz. výklad výše). Pokud ostatní spáchané delikty žalobci „jen přitěžovaly“, resp. jejich počet, nebylo třeba tuto úvahu odůvodnit více, než jak to učinily správní orgány ve svých rozhodnutích. Delikty žalobci přitěžovaly tím, že je spáchal ještě vedle hlavního a nejprísněji postižitelného deliktu, přitom žádná další přitěžující zákonná hlediska u nich správní orgány nehodnotily. To prováděly komplexně s ohledem na nejprísněji postižitelný správní delikt. Správní orgány tak podle názoru soudu postupovaly v souladu se zákonem a svěřenou diskreční pravomocí. Žalovaný se předmětnou námitkou ve svém rozhodnutí také zabýval a svůj závěr dostatečným způsobem odůvodnil. Námitce žalobce nelze přisvědčit.

K páté žalobní námitce krajský soud především uvádí, že se správní orgány podrobně zabývaly všemi jednotlivými zákonnými kritérii pro uložení sankce, které řádně zdůvodnily a s jejich hodnocením se soud zcela ztotožnil a odkazuje na ně. Krajský soud v Brně souhlasí s názorem žalovaného, uvedeným v odůvodnění jeho rozhodnutí na str. 7 odst. 3, a rovněž neshledává důvod proto, aby bylo množství závadných potravin u jednotlivých druhů ovoce a zeleniny hodnoceno zvlášť, jak namítal žalobce. Krajský soud naopak souhlasí s postupem prvoinstančního orgánu, který přihlédl k celkovému množství nejakostního ovoce a zeleniny a rovněž k celkovému počtu spotřebitelů, kteří mohli být nákupem těchto závadných potravin poškozeni. Správní orgány obou stupňů zcela logicky dovodily, že za běžný lze považovat nákup 1 kg ovoce a zeleniny průměrným spotřebitelem, přičemž pak při množství cca 100 kg nejakostních potravin by bylo poškozeno cca 100 spotřebitelů. V tomto směru nemůže soud přisvědčit žalobci, že jde o úvahu správních orgánů nesprávnou nebo, že se s uvedeným správním deliktem nevypořádaly dostatečně. Soudu není zřejmé, z čeho žalobce dovodil, že mělo být hodnoceno množství u každého druhu potravin - ovoce zvlášť a ani to, že by pak nebylo množství nevyhovujícího ovoce přičteno v neprospěch žalobce. Podle soudu nelze v žádném případě dovodit jednostrannost hodnocení deliktního jednání žalobce, správními

orgány bylo zcela jasně uvedeno, které okolnosti hodnotily ve prospěch žalobce, a které v jeho neprospěch. Žalobce sice namítal, že nebyly do uvedeného hodnocení pojaty okolnosti svědčící v jeho prospěch, avšak nekonkretizoval, o které se mělo jednat. Soud tak může pouze obecně konstatovat, že se správní orgány vytýkaných nesprávností nedopustily, přitom jednoznačně deklarovaly polehčující a přítěžující okolnosti. Z uvedených důvodů soud nemohl považovat námitku žalobce za důvodnou.

K šesté žalobní námitce, týkající se nesprávného hodnocení hlediska následku správního deliktu, krajský soud uvádí, že postup žalovaného při hodnocení tohoto hlediska není v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Žalovaný ve svém rozhodnutí zhojil eventuální porušení zásady zákazu dvojího přičítání provedené prvoinstančním orgánem, když zcela pozměnil jeho úvahu o tom, že následkem protiprávního jednání je porušení práva spotřebitele na jakostní potraviny, a v souladu s judikaturními závěry správních soudů konstatoval, že možným následkem protiprávního jednání žalobce bylo v tomto případě ohrožení zdraví spotřebitelů, kteří si zakoupili potraviny s neodpovídající jakostí (napadené hnilobou a plísní). Žalovaným pozměněná úvaha není porušením zásady zákazu dvojího přičítání, když hledisko závažnosti jednání (při úvaze o výši pokuty) nebylo odůvodňováno skutečnostmi, které jsou již znaky skutkové podstaty správního deliktu. Následek protiprávního jednání nespatořoval v závadnosti potravin či nedostatku jejich jakosti (zde by šlo o porušení zásady zákazu dvojího přičítání, neboť jde o znaky skutkové podstaty), nýbrž v možném ohrožení zdraví spotřebitelů. Fakticky takto nebyl hodnocen následek, neboť ten nebyl v poškození zdraví spotřebitelů zjištěn, jak správně uvedly správní orgány, byla však uvážena míra možného poškození spotřebitelů, a to především na zdraví. Přesto, že nebylo prokázáno poškození spotřebitele (např. poškození jeho zdraví), je možné v rámci hodnocení kritéria následku protiprávního jednání uvážít i míru možného poškození spotřebitele, a to ve shodě s konstantní judikaturou správních soudů, např. právním závěrem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002-69, podle něhož i pouhá možnost ohrožení práv spotřebitelů může být považována za škodlivý následek protiprávního jednání za předpokladu, že je tato možnost ohrožení dostatečným způsobem skutkově podepřena. K tomu v dané věci došlo. S kritériem následku protiprávního jednání se správní orgány vypořádaly správně, když ve prospěch žalobce hodnotily např. skutečnost, že nebyl prokázán škodlivý následek spočívající v poškození zdraví spotřebitele. Zároveň však zohlednily (v neprospěch žalobce), že žalobce uváděl do oběhu velké množství nevyhovujících potravin, které vzhledem k plísním a hnilobám nebyly bezpečné a existovala zde možnost negativních dopadů na ekonomii a zdraví spotřebitele. Samotné „ohrožení na zdraví“ není přímým znakem skutkové podstaty správního deliktu, proto tedy lze k této skutečnosti přihlížet při rozhodování o konkrétní výši pokuty, a to v rámci hodnocení kritéria následku, přitom nejde o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. S ohledem na větší množství nevyhovujících potravin byla správně uvážena i míra možného poškození většího počtu spotřebitelů, což bylo posuzováno v neprospěch žalobce. Potencionální spotřebitelé však byli ohroženi na svých právech i tak, že vydali své finanční prostředky, za něž měli získat potravinu nejen zdravotně bezpečnou, ale odpovídající všem parametrům, tedy rovnocenné protiplnění, k čemuž v dané věci nedošlo. V souladu s tímto postupoval i žalovaný, jenž v odůvodnění svého rozhodnutí také připomněl konstantní judikaturu správních soudů (konkrétně rozsudek zdejšího soudu ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002-69, podle něhož je možné za škodlivý následek považovat již pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů). V tomto smyslu žalovaný poukázal (při hodnocení hlediska následku) na nepochybný možný následek protiprávního jednání žalobce, a to ohrožení zdraví spotřebitelů,

kteří zakoupili potraviny s neodpovídající jakostí, konkrétně hnilobné a plesnivé. Konzumace nahnílých či plesnivých plodů skýtá vážná zdravotní rizika. Krajský soud v Brně k uvedené námitce připomíná, že zásada zákazu dvojího přičítání byla opakovaně vyložena judikaturou Nejvyššího správního soudu a krajskými soudy (viz. rozsudek NSS ze dne 25.1.2006, č.j. 4 As 22/2005-68, nebo rozsudek ze dne 28.2.2006, č.j. 4 As 26/2005-58, oba přístupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), a dále též rozsudek zdejšího soudu ze dne 29.8.2007, č.j. 29 Ca 211/2006-34, publ. pod č. 1728/2008 Sb. rozhodnutí NSS). Z citované judikatury vyplývá, že „k okolnosti, která tvoří zákonný znak správního deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující či přitěžující v úvaze při ukládání sankce (zásada zákazu dvojího přičítání)“. V posuzované věci žalovaný neshledával naplnění kritéria následku naplněním předmětné skutkové podstaty a svým odůvodněním označeného kritéria žalovaný neporušil zásadu zákazu dvojího přičítání. Označená zásada míří na situace, kdy skutečně došlo ke zohlednění kritéria pro uložení trestu okolnostmi, které měly relevanci již z hlediska viny. Tak tomu v daném případě nebylo, a proto krajský soud nemohl žalobcem uplatněné námitce přisvědčit. Pokud žalobce k tomu ještě namítal, že závažnost zásahu do práv spotřebitele již nachází výraz v sazbě pokuty uvedené v zákoně, a proto ji nelze k tíži žalobce přičítat podruhé při ukládání výše pokuty, což by bylo v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání, pak podle soudu jde o námitku nekonkrétní, kterou se lze proto jen obtížně zabývat. Je jistě pravdou, že závažnost zásahu do práv spotřebitele je vyjádřena v sazbě pokuty uvedené v zákoně za příslušný správní delikt, přičemž takový delikt je přesně zákonem definován určitými znaky. Při jejich naplnění jednáním účastníka řízení lze konstatovat naplnění skutkové podstaty příslušného správního deliktu, a současně tak rozhodnout o vině konkrétní osoby ze spáchání určitého správního deliktu. Jak již bylo výše konstatováno, nelze v souladu s aplikací zásady zákazu dvojího přičítání uplatňovat okolnosti, které tvoří zákonné znaky správního deliktu (či k nim jakkoliv přihlížet jako k okolnostem polehčujícím či přitěžujícím), i při úvaze při ukládání sankce. V opačném případě by pak došlo k porušení uvedené zásady. V posuzované věci však nebyly okolnosti, které měly relevanci z hlediska viny, znovu zohledňovány (znovu přičítány) při hodnocení konkrétního kritéria pro uložení trestu. Proto není soudu zřejmé, co měl žalobce na mysli, pokud tvrdil, že závažnost zásahu do práv spotřebitele nelze přičítat k jeho tíži podruhé při ukládání pokuty, neboť ta již našla výraz v sazbě pokuty. Podle soudu však zákon o potravinách v ust. § 17i odst. 2 cit. zák. naopak předpokládá, při úvaze o určení výměry pokuty, přihlídnutí k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Takové úvahy správních orgánů (při hodnocení jednotlivých kritérií) tedy zákon vyžaduje (netýká se rozhodování o vině a naplnění zákonných znaků konkrétního správního deliktu), včetně jejich vyhodnocení, zda žalobci polehčují nebo naopak přitěžují. Podle Krajského soudu v Brně jednoznačně vyplývá z hodnocení provedeného správními orgány závěr, k jakým důvodům při odůvodňování jednotlivých kritérií přihlížely, jejich zdůvodnění je srozumitelné, přehledné a nelze jim vytýkat nepřezkoumatelnost. Pokud byla v rámci kritéria následku hodnocena možnost ohrožení spotřebitelů na zdraví v souvislosti se zakoupením nevhodných potravin napadených hnilobou a plísní, pak jde o zcela relevantní závěr k danému kritériu, který nevyžaduje žádného dalšího zkoumání. Námitky žalobce proto soud považuje za nedůvodné.

V případě sedmé žalobní námitky soud odkazuje na své předchozí odůvodnění námitek č. 2 až 4, v nichž se již zabýval souběhem správních deliktů a ukládáním pokuty podle absorpční zásady. Soud k uvedenému ještě doplňuje, že je-li spácháno více správních deliktů ve vzájemném souběhu, k jejichž projednání je příslušný stejný správní orgán, je pak ukládána za celý tento souběh správních deliktů jednoho pachatele pouze jediná sankce, a to

za nejprísnejši postižitelný správni delikt, a to v souladu s absorpční zásadou aplikovanou analogicky podle ust. § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Teprve poté, při úvaze o výši sankce, která je ukládána v rámci zákonem stanoveného rozpětí za nejprísnejši postižitelný správni delikt z celého souběhu deliktů, je přihlíženo jako k přitěžující okolnosti k tomu, že pachatel spáchal více deliktů, popř. i opakovaně. V případě tohoto zákonem předvídaného postupu bude jednoznačně zohledněno, zda pachatel porušil zákon pouze jednou anebo zda jej porušil opakovaně, a přesto, že bude v obou těchto rozdílných případech ukládána sankce jediná, nebude identická, neboť pro pachatele, který se dopustil opakovaného porušení zákona, bude vyšší či prísnejší, a to v případě správného posouzení souběhu správních deliktů (v jednočinném nebo vícečinném souběhu) jako přitěžující okolnosti. V takovém případě se pak podle krajského soudu nejedná o porušení zásady zákazu dvojího přičítání, nýbrž o zákonem předvídaný postup správních orgánů.

Uvedenou žalobní námitkou se zabýval již žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 8. Pokud prvoinstanční orgán přihlédl k tomu, že se žalobce dopustil protiprávního jednání u více druhů potravin a opakovaně, pak žalovaný uvedený postup označil za plně souladný se zásadami logického uvažování. Opakující se protiprávní jednání žalobce je možno dle žalovaného hodnotit jako pokračující správni delikty, které byly ve vztahu k sobě navzájem spáchány v souběhu. Správně bylo také poukázáno na konstantní judikaturu správních soudů, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, č.j. 5 Afs 9/2008-328, podle něhož souběh správních deliktů je možno posoudit jako přitěžující okolnost pro žalobce.

K osmé žalobní námitce soud uvádí, že krajský soud přesně zkoumal, zda správni orgány postupovaly v souladu se zákonem, a také závěry konstantní judikatury správních soudů (konkrétně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2006, č.j. 4 As 14/2005-84, a ze dne 28.2.2006, č.j. 4 As 26/2005-58, oba přístupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle nichž jsou správni orgány povinny řádně odůvodnit jednotlivá zákonná kritéria pro uložení sankce tak, aby bylo možno přezkoumat, k čemu (jakým hlediskům) správni orgány při ukládání pokuty přihlížely. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že správni orgány se ve svých rozhodnutích, na které je nutno nahlížet jako na jeden celek – až do pravomocného skončení správního řízení, podrobně zabývaly jednotlivými zákonnými kritérii pro uložení sankce, které řádně zdůvodnily. Zdůvodnění jednotlivých kritérii je srozumitelné a přehledné, a nelze mu tak vytýkat nepřezkoumatelnost. K otázce výše sankce se žalovaný již vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 8 s tím, že odkázal na diskreční právo správního orgánu při ukládání pokuty za správni delikty a rozhodování o její výši. Rovněž také odkázal na souběh správních deliktů a uložení sankce podle absorpční zásady, kdy se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží jediná sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísnejši postižitelný. Tím bylo v daném případě ust. § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách, podle něhož bylo možno žalobci uložit pokutu až do výše 3 mil. Kč. Žalovaný dále konstatoval, že sankce ve výši 40.000,- Kč představuje 1,33% z maximálního limitu uvedené sankce stanovené zákonem. Podle soudu však není pravdou, že by výši či přiměřenost této sankce žalovaný odůvodnil pouze procentuálním vyjádřením výše pokuty k celkové nejvyšší možné hranici stanovené zákonem. Na str. 9 napadeného rozhodnutí totiž žalovaný dále vyhodnotil celkovou závažnost protiprávního jednání žalobce, kterou posoudil jako nikoliv malou s tím, že poukázal na to, že celková závažnost vyplývající z hodnocení jednotlivých kritérii, jak byly vzaty v úvahu oběma správními orgány, a veškeré hodnocené okolnosti protiprávního jednání žalobce, se odráží ve

stanovené výměře pokuty, když po pečlivém zhodnocení závažnosti dospěl žalovaný k závěru, že pokuta ve výši 40.000,- Kč je adekvátní spáchaným správním deliktům a jejich závažnosti (jak byly hodnoceny výše). Správními orgány bylo rovněž uvedeno, že nebylo možno přistoupit k upuštění od uložení pokuty vzhledem k rozsahu a závažnosti zjištěných porušení, když žalobce ani neprokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které by bylo možno požadovat, aby porušení právních povinností zabránil, a že rovněž z úřední činnosti SZPI bylo žalovanému známo, že jednání žalobce při uvádění do oběhu nejakostního ovoce a zeleniny vykazuje znaky recidivy. Dle názoru krajského soudu popsaly správní orgány obou stupňů skutková zjištění, mající vliv na uložení výše pokuty, a vyvodily z nich správné závěry. Zabývaly se všemi zákonnými kritérii pro uložení pokuty ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách a postupovaly v intencích uvedeného ustanovení. Nejen tedy z tohoto pohledu obsahuje napadené rozhodnutí žalovaného veškeré zákonné náležitosti, a tedy i úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí, které je povinen v odůvodnění rozhodnutí uvést. V daném případě byla výše uložené pokuty zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že odpovídá okolnostem tohoto individuálního případu. Není pravdou, že přiměřenost sankce byla žalovaným odůvodněna toliko procentuálním vyjádřením výše uložené pokuty k poměru nejvyšší možné hranice sankce stanovené v zákoně. S ohledem na veškeré okolnosti, zejména větší množství nevyhovujících potravin uváděných žalobcem do oběhu, a také s ohledem na závažnost porušení povinnosti uvedené v čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007, když zjištěné vady mohou mít různou závažnost, jako např. v posuzovaném případě, kdy byla zjištěna hniloba a plíseň plodů, což jsou nepochybně závažnější vady, než např. zvadlost či odřeniny ovoce a zeleniny (což také uváděl žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 7 v posledním odst.), a konečně i s přihlédnutím k výsledné výši pokuty v částce 40.000,- Kč, což představuje pouhé 1,33% z maximálně možné sankce 3 mil. Kč, kterou bylo možno žalobci uložit za uvedené pochybení, se nelze domnívat, že v daném případě jde o pokutu nepřiměřenou. Přesto, že nebyly prokazatelně zjištěny závažné následky protiprávního jednání, bylo třeba za škodlivý následek považovat již jen pouhou možnost ohrožení zdraví spotřebitelů, a to v souvislosti se zakoupením nahnilých a plesnivých potravin. I z toho vyplývající možný škodlivý následek na zdraví spotřebitelů je třeba pokládat za daleko závažnější, než např. případné ekonomické poškození spotřebitele. Rozhodnutí žalovaného obsahuje podle názoru soudu svým rozsahem a kvalitou zcela dostačující správní úvahu, týkající se hodnocení jednotlivých hledisek pro určení konkrétní výše pokuty, které podle žalovaného svědčí jak ve prospěch žalobce, tak i v jeho neprospěch. Jedná se o úvahy transparentní, nikoliv nepřezkoumatelné, které nevybočují z mezí logického uvažování a zákonných mezí povolené správní úvahy. Veškeré výše uvedené relevantní skutečnosti (uvedené rovněž v odůvodnění rozhodnutí žalovaného) odůvodňují uložení pokuty ve výši 40.000,- Kč. Žalobní námitky v tomto bodě byly formulovány pouze obecně, bez další konkretizace, a proto se k nim krajský soud vyjádřil pouze ve výše uvedeném rozsahu.

K deváté žalobní námitce, týkající se nesplnění podmínek pro potvrzení prvoinstančního rozhodnutí žalovaným, Krajský soud v Brně odkazuje na již výše uvedené a doplňuje, že ve věci neshledal důvody pro zrušení prvoinstančního rozhodnutí žalovaným. Prvoinstanční rozhodnutí obsahuje všechny zákonné náležitosti a má oporu v právní úpravě, resp. skutečnostech zachycených ve správním spise (k tomu podrobněji viz. výše). Ani v této námitce nemohl krajský soud přisvědčit žalobci.

Ani závěrečná žalobní tvrzení žalobce se nezakládají na pravdě, a to v tom, že se žalovaný nezabýval řádně odvolacími námitkami a neodstranil vady prvoinstančního rozhodnutí, čímž měl porušit zásadu dvouinstančnosti správního řízení a žalobci odejmout právo na řádné projednání věci. V tomto krajský soud odkazuje na výše provedený podrobný výklad k jednotlivým žalobním námitkám, z něhož vyplývá, že se žalovaný řádně zabýval odvolacími námitkami a současně i pozměnil či upřesnil některé prvoinstanční úvahy. Žalovaným provedené změny v hodnocení kritéria závažnosti jednání nejdou v celkovém důsledku k tíži žalobce, neboť žalovaný vycházel ze stejného skutkového a právního stavu jak jej zjistil prvoinstanční orgán. Po pozměnění úvahy a po správném podřazení úvahy pod konkrétní hlediska již splňuje napadené rozhodnutí žalovaného požadavky správního řádu a je přezkoumatelné. Žalovaným provedené nepatrné změny v hodnocení úvah nezbytvá žalobci než akceptovat, a to především s odkazem na konstantní judikaturu správních soudů (především právního názoru Nejvyššího správního soudu uvedeného v jeho rozhodnutí ze dne 28.5.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, podle něhož prvostupňové i odvolací řízení tvoří jediný celek, a je proto možno zhojit případné vady prvostupňového rozhodnutí rozhodnutím o odvolání). Stejně jako prvoinstanční rozhodnutí, je i rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné a splňuje veškeré zákonné požadavky. Soud nemůže přisvědčit ani tvrzení žalobce v tom, že byla žalovaným porušena zásada dvouinstančnosti správního řízení. Přitom podstatou označené zásady je, že žalobci zůstane zachována reálná možnost brojit proti skutkovým a právním zjištěním správního orgánu odvoláním. Řízení tedy probíhá ve dvou stupních a rozhodnutí prvoinstančního orgánu podléhá kontrole odvolacího orgánu. Tato reálná možnost byla v daném případě žalobci zachována a ten ji také využil. Dvouinstančnost řízení zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale také případnou nápravu a odstranění vad, které se vyskytly v řízení prvoinstančním. Primárním účelem této zásady je zajištění tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy aby byla věc přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, k čemuž v daném případě také došlo. Prostřednictvím uvedené zásady je realizováno i subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout prvoinstanční rozhodnutí opravným prostředkem, kterým bylo v daném případě odvolání, přičemž o něm rozhoduje správní orgán nadřízený tomu, který jej vydal. V posuzované věci však ani toto právo žalobce nebylo porušeno. Pokud žalovaný nepatrně pozměnil prvoinstanční rozhodnutí, pak ani to na uvedeném názoru nic nemění, a to s ohledem na to, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně jeden celek, přičemž je možné, aby za stejného skutkového i právního stavu odvolací orgán napravil vady řízení vzniklé před správním orgánem 1. stupně, a stejně tak vady rozhodnutí v prvoinstančním řízení vydaném. Ani v tomto směru nemůže soud přisvědčit žalobním námitkám žalobce. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno na základě povolené správní úvahy, obsahuje stejně jako prvoinstanční rozhodnutí náležitosti stanovené zákonem a nevybočilo z mezí a hledisek, které zakotvuje zákon.

Soudu není zřejmé, z čeho žalobce dovodil, že přiměřená výše pokuty v daném případě je ta, která nepřevyšuje částku 15.000,- Kč. Krajský soud k tomu konstatuje, že zákon o potravinách umožňoval v daném případě za porušení zákona uložit pokutu až do výše 3 mil. Kč. Pokuta ve výši 40.000,- Kč byla tedy uložena při samé spodní hranici zákonné sazby – ve výši 1,33% z maximálního možného limitu stanoveného zákonem. Takovou pokutu krajský soud nepovažuje za nepřiměřenou. Žalovaný podle krajského soudu řádně zhodnotil závažnost protiprávního jednání žalobce. Odhlédnout nelze ani od základního kapitálu žalobce, resp. dosahovaných tržeb a zisků, a také k recidivě jednání žalobce při uvádění do oběhu nejakostního ovoce a zeleniny. Pokutu považuje soud za odpovídající okolnostem

daného případu, a také hodnocení jednotlivých kritérií a závažnosti jednání ve vztahu k souběhu správních deliktů. Celková závažnost byla žalovaným hodnocena jako souhrn hodnocení jednotlivých kritérií a vycházela z hodnocení dílčích kritérií způsobu, následků a okolností protiprávního jednání žalobce. Podle krajského soudu nejde o pokutu nepřiměřenou a neshledal ani důvody k jejímu snížení.

Krajský soud v Brně závěrem uvádí, že rozhodnutí obou správních orgánů netrpí žádným z důvodů nepřezkoumatelnosti, tj. nesrozumitelností nebo nedostatkem důvodů. Ve výroku jsou řádně popsány správní delikty, jichž se žalobce dopustil, jakož i to, jaký za ně správní orgán uložil trest. V odůvodnění rozhodnutí jsou pak popsána skutková zjištění, z nichž správní orgány vycházely a vyvodily z nich správné závěry, které měly vliv i na uložení výše pokuty. Bylo také upřesněno, proč nemohlo být upuštěno od uložení pokuty.

Ze shora uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl postupem podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.

O nákladech řízení před Krajským soudem v Brně bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého 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. V projednávané věci byl žalobce neúspěšný (žaloba byla zamítnuta jako nedůvodná), a proto právo na náhradu nákladů řízení bylo možno přiznat žalovanému. Jelikož však nebylo zjištěno, že by mu s tímto řízením nějaké náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti vznikly a ani takové náklady neuplatnil, rozhodl soud tak, že právo na náhradu nákladů řízení žalovanému nepřiznal.

**P o u č e 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 31. července 2012

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.  
předsedkyně senátu