



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Jedličkové 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, zastoupeného JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem, se sídlem v Praze, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému **Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu**, se sídlem v Brně, Květná 15, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 13.12.2010, č.j. AY987-2/87/9/2010-SŘ, **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobou ze dne 18.2.2011 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 13.12.2010, č.j. AY987-2/87/9/2010-SŘ, jakož i předchozího prvostupňového správního rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci, ze dne 27.7.2010, č.j. CR801-20/2010/127/8/2010-SŘ. Napadeným prvostupňovým správním rozhodnutím byla žalobci uložena postupem podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) 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“), pokuta ve výši 80.000,- Kč za porušení právních povinností, a dále mu byla stanovena povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 4.765,- Kč (podle ust. § 3 odst. 4 písm. b)

zákona č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o inspekci“), a také 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“). Toto prvostupňové správní rozhodnutí bylo k odvolání žalobce rozhodnutím žalovaného změněno tak, že žalovaný provedl přesnější členění výroku podle data zjištěných skutků, včetně konkretizace provozoven žalobce, protiprávního jednání, porušených právních předpisů a naplněných skutkových podstat deliktu s tím, že žalovaný upřesnil i to, že byla uložena jediná pokuta úhrnná za vícečinný souběh správních deliktů při použití zásady absorpční analogicky podle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), a to podle nejprůšnější postižitelného skutku ve smyslu ust. § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách. Žalovaný k tomu uvedl, že pokuta byla uložena podle zásady absorpční již prvostupňovým správním orgánem, což je podle něj seznatelné z jeho odůvodnění rozhodnutí, avšak žalovaný považoval za vhodné, aby o tomto byl účastník informován již ve výroku rozhodnutí, a proto tak učinil ve svém rozhodnutí o odvolání žalobce. Na základě provedených změn a úprav hledisek v rozhodnutí o odvolání, rozhodl žalovaný i o adekvátním snížení pokuty 80.000,- Kč, uložené prvostupňovým rozhodnutím, na částku 65.000,- Kč. Žalovaný dále potvrdil povinnost žalobce uhradit náklady laboratorního rozboru a náklady řízení, jak je určil prvostupňový správní orgán. Po upřesnění výroků žalovaným, je zřejmé, že žalobci bylo kladeno za vinu:

1) Dne 30.6.2009 v provozovně v Havířově (ul. Před Tratí 891) uvedl do oběhu potraviny, které **ad a)** byly hodnoceny jako nevhodné k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28.1.2002 v návaznosti na čl. 14 odst. 5 téhož nařízení, když šlo o potraviny – ananas a chilli mix, u nichž byla zjištěna plíseň na kořenové části, plodech, stopkách a listech, čímž žalobce porušil povinnost uvedenou v čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách; **ad b)** potraviny neodpovídaly minimálním požadavkům na jakost dle obchodních norem pro broskve a nektarinky ve smyslu přílohy části II písm. A nařízení Komise (ES) č. 1861/2004 ze dne 26.10.2004, když plody broskví z Řecka a broskví z Itálie byly v každém balení napadeny plísní viditelnou prostým okem a hnilobou, čímž žalobce porušil povinnost uvedenou v čl. 113a odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22.10.2007, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách; **ad c)** potravinu s prošlou dobou minimální trvanlivosti (dále jen „DMT“) odděleně neumístil a zřetelně takto neoznačil. Jednalo se o potravinu KATY Dragee mix, přičemž tímto žalobce porušil povinnost uvedenou v ust. § 11 odst. 1 písm. d) zákona o potravinách a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17a odst. 1 písm. j) zákona o potravinách.

2) Dne 2.7.2009 bylo v provozovně v Hranicích zjištěno, že žalobce **ad a)** uvedl do oběhu potravinu neodpovídající požadavkům na jakost dle přílohy I části A odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1580/2007 ze dne 21.12.2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 2200/96, (ES) č. 2201/96, (ES) č. 182/2007 v odvětví ovoce a zeleniny v platném znění (dále jen „nařízení č. 1580/2007“), neboť byly zjištěny nezdravé plody a kořenové či spodní části plodů napadené plísní viditelnou prostým okem, čímž žalobce porušil povinnost v čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007, a tak naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách; **ad b)** neudržoval prostory provozovny v čistotě a dobrém stavu, čímž nevyhověl požadavkům uvedeným v příloze II kap. I odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), když v místnosti chladicího zařízení s balenými potravinami byly na stropě zjištěny nedostatečně zabezpečené a ukotvené hlásiče požáru a 3 svítidla visící do prostoru nad potravinami, v okolí hlásičů požáru vyčnívající izolační žlutá hmota a nad

dveřmi do skladu v zázemí prodejny rozbitý kryt osvětlení s rámem svítidla, čímž žalobce porušil povinnost v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, a tak naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

3) Dne 2.7.2009 bylo v provozně žalobce v Přerově-Lýsky zjištěno, že žalobce **ad a)** uvedl do oběhu potravinu nevyhovující požadavkům na jakost dle hodnocení na místě ve smyslu § 30 odst. 2 a 3 vyhl.č. 157/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro čerstvé ovoce a čerstvou zeleninu atd., neboť pod slupkou hlíz brambor konzumních pozdních byly zjištěny šedé a černé skvrny zasahující přes 5 mm do hloubky dužiny, šlo o 37,2% vad hodnoceného souhrnného vzorku o hmotnosti 5 kg, čímž žalobce porušil povinnost v ust. § 11 odst. 2 písm. a) bod 4. zákona o potravinách a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle ust. § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách; **ad b)** uvedl do oběhu potravinu ananas Sweet, která neodpovídala požadavkům na jakost dle přílohy I části A odst. 1 nařízení č. 1580/2007, neboť plody byly nezdravé a napadené hnilobou a plísní, čímž žalobce porušil povinnost v čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu dle ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách; **ad c)** uvedl do oběhu potraviny, které svým označením klamaly spotřebitele, a tím ho uváděly v omyl, neboť jejich označování na plakátech v úseku čerstvého ovoce a zeleniny neodpovídalo skutečností zjištěným na originálních obalech: šlo o hrozny ve skutečnosti z Egypta (na plakátu uvedeno z Chile), kiwi z Chile (uvedeno z Itálie), kumquat ze Španělska (Itálie), meruňky z Řecka (Španělsko), květák z Polska (ČR), salát ledový z ČR (Španělsko), karotka z Holandska (Francie), karotka z Francie (Itálie), paprika bílá z Maďarska (Řecko), paprika červená z Belgie (Španělsko), paprika žlutá z Holandska (Španělsko), paprika zelená z Belgie (Nizozemí), balené potraviny – broskve z Řecka (Španělsko), nektarinky z Itálie (Španělsko), ostružiny ze Španělska (Nový Zéland), paprika trikolra z Holandska (Španělsko), rajčata cherry z Itálie (Maroko), žampiony z Polska (ČR), steakové žampiony z Polska (ČR), hlíva z Polska (ČR), krájené žampiony z Polska (ČR), plátky žampionů z Polska (ČR), kysané zelí ze Slovenska (ČR), šalotka z Francie (ČR), bio jablka Selena ze Slovenska (Itálie), bio hrušky z Argentiny (ČR), bio banány Ecuador (Kolumbie) a bio pomeranče z JAR (Egypt), čímž žalobce porušil povinnost v čl. 16 nařízení č. 178/2002, a tak naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

4) Dne 22.6.2009 bylo v provozně žalobce v Olomouci zjištěno, že uvedl do oběhu potraviny, které **ad a)** byly vyhodnoceny jako nevhodné k lidské spotřebě, nepovažované za bezpečné z důvodu kontaminace cizorodými látkami dle čl. 14 odst. 2 písm. b) v návaznosti na čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002. Jednalo se o potravinu – uzené šproty v oleji z Lotyšska, kde provedeným laboratorním rozbořem byla v kontrolovaném vzorku zjištěna zvýšená hodnota benzo(a)pyrenu, čímž potravina nevyhověla požadavkům stanoveným v příloze nařízení Komise (ES) č. 1881/2006 ze dne 19.12.2006, kterým se stanoví maximální limity kontaminujících látek v potravinách, tím žalobce porušil povinnost uvedenou v čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách; **ad b)** potraviny Orion Aero, hořká čokoláda z bublinkami á 74 g, neodpovídaly dle laboratorního rozboru svým obsahem údajů na obalu – uvedeno „obsah kakaové sušiny nejméně 52%“, ale zjištěno jen 40%, a dále Orion Aero, hořká čokoláda s bublinkami á 35 g, jenž také nevyhověla dle laboratorního rozboru údajů na obalu - „obsah kakaové sušiny v hořké čokoládě nejméně 52%“, zjištěno jen 42,8%, tím žalobce porušil povinnost v čl. 16 nařízení č. 178/2002 a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

5) Dne 13.8.2009 bylo v provozně žalobce v Havířově (ul. U Stadionu) zjištěno, že žalobce neudržoval prostory v čistotě a dobrém stavu, čímž nevyhověl požadavku v příloze II kap. I odst. 1 nařízení č. 852/2004, neboť ve skladu potravin byly na podlaze nečistoty, třísky z palet, potrhane papíry a obaly, rozbitá láhev, neuklizené střepy, kolem palet neuklizeny,

v zázemí provozovny před vchody do chladících zařízení na zemi znečištěné odvodní kanálky, chybějící kachličky a špinavé stěny kolem dveří, v chladících zařízeních (na vratky nebo na mléčné výrobky) špinavé podlahy a na nich poházené papíry a potrhané obaly, ve skladu palet u kontejneru na ovoce a zeleninu nečistoty po zatečení z kontejneru a značný zápach, na stěnách pavučiny, na rampě pro příjem veškerých balených i nebalených potravin, včetně pečiva, byla špinavá podlaha a značný zápach z kontejnerů na likvidaci zboží, nevhodné umístění kontejnerů proti dveřím do skladu, v prodejně v mrazicích zařízeních s hranolkami a pizzou napadané smetí a kousky kartonů, v mrazicím zařízení s kuřaty zaprášené a nečisté mřížky, v chladících zařízeních na mléčné výrobky byly spodní části regálů špinavé s nežádoucími plísněmi a vytvářeným kondenzátem, v šatnách žen a na WC pavučiny na stěnách a stropěch a na plastových uzávěrech větracího zařízení nečistoty, tímto žalobce nedodržoval hygienické požadavky a porušil povinnosti v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

6) Dne 17.8.2009 bylo v provozovně žalobce v Ostravě – Mariánské Hory zjištěno, že žalobce **ad a)** uvedl do oběhu potraviny broskve-koš, které nevyhovely minimálním požadavkům na jakost dle přílohy I část B (Zvláštní obchodní normy) část 5., odst. II. Ustanovení o jakosti, písm. A o minimálních požadavcích na jakost nařízení Komise (ES) č. 1580/2007, a to pro nezdravé plody napadené v každém balení hnilobou a plísní viditelnou prostým okem, totéž se týkalo rajčat podlouhlých, které nevyhovely příloze I část B (Zvláštní obchodní normy) část. 10., odst. II. Ustanovení o jakosti písm. A o minimálních požadavcích na jakost nařízení č. 1580/2007, a totéž se týkalo borůvek z Polska, které nevyhovely požadavkům přílohy I část A (všeobecné obchodní normy), odst. 1. o minimálních požadavcích na jakost nařízení č. 1580/2007, čímž žalobce porušil čl. 113a odst. 3 nařízení č. 1234/2007 a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách; **ad b)** neudržoval prostory v čistotě a dobrém stavu, čímž nevyhověl požadavku v příloze II kap. I odst. 1 nařízení č. 852/2004, když ve skladu potravin byly na podlaze nečistoty, třísky od palet, papíry a potrhané špinavé obaly, rozsypaná mouka, neuklizeno pod paletami a kolem, nánosy prachu na stěnách, ve skladu palet a na rampě u kontejnerů na ovoce a zeleninu nečistoty po zatečení z kontejnerů a značný zápach, pod rampou pro příjem veškerých balených a i nebalených potravin, včetně pečiva, vytékající zápachající tekutina tvořící kaluž (z kontejnerů na likvidaci zboží), nevhodně umístěné kontejnery u dveří do skladu, v prodejně v chladících zařízeních na mléčné výrobky špinavé regály s nežádoucími plísněmi a kondenzátem, prach, rez, popraskaný nátěr, v mrazicím boxu polotovarů pro dopek pečiva silná námraza na stěnách, konstrukce a materiál předmětů pro zacházení s potravinami představovaly riziko kontaminace, popř. nebyly udržovány v dobrém stavu v rozporu s požadavky v příloze II kap. V odst. 1 písm. b) nařízení č. 852/2004, když např. nebalené pečivo bylo ukládáno do poškozených a zkorodovaných žlabů s odlupujícím se nátěrem nebo bez něj, potravinářské odpady nebyly ukládány do uzavíratelných nádob v rozporu s požadavky v příloze II kap. VI odst. 2 nařízení č. 852/2004, a tak výše uvedeným porušením hygienických požadavků porušil žalobce také povinnost v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách; **ad c)** nedodržoval ve všech fázích výroby a uvádění potravin do oběhu technologické požadavky, když v provozovně byly připraveny k pečení mražené polotovary, aniž by byly označeny datem a hodinou vytažení z mrazicích boxů (postup vyplývající z příručky pro správnou výrobní a hygienickou praxi, včetně uvedení max. doby rozmražení konkrétních polotovarů), žalobce tak porušil povinnost v § 3 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu v ust. § 17 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách.

Úhrnný trest za výše uvedený vícečinný souběh správních deliktů ad 1 a-c) – ad 6 a-c) spočíval v jediné pokutě za nejprísneji postižitelný správní delikt (zásada absorpční), konkrétně porušení ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, kterého se žalobce dopustil dvakrát, dne 22.6.2009 v Olomouci a dne 30.6.2009 v Havířově. Za tento správní delikt hrozila žalobci pokuta až do výše 50 mil. Kč podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl veškeré podklady pro správní řízení, kterými se řídil a s nimiž žalobce seznámil. Konkretizoval Protokoly o kontrolách z jednotlivých kontrolních dnů, Doklady o kontrolách, Protokoly o odběrech vzorků a Posudky na potraviny a výrobky hodnocené na místě, Protokoly o odběru vzorku, Protokoly o zkoušce, posudky, opatření a vyúčtování nákladů za provedené rozbor. Žalobce byl dle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), poučen o právu podat proti obsahu protokolů námitky, přičemž tohoto práva žalobce ve správním řízení nevyužil. Žalovaným uváděné listinné podklady jsou součástí správních spisů. Na základě kontrolních zjištění bylo s žalobcem zahájeno dne 2.7.2010 správní řízení, přičemž žalobce byl dle ust. § 36 odst. 1 až 3 správního řádu poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům řízení, a také k zahájenému správnímu řízení, žalobce však tohoto práva nevyužil a nevyjádřil se. Výsledky kontrolních zjištění, popsány v protokolech a jejich přílohách, byl spolehlivě zjištěn skutečný stav věci a porušení ustanovení potravinového práva (viz výrok rozhodnutí) bylo dostatečně prokázáno. K žalobcem namítané věcné nesprávnosti prvostupňového správního rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce námitku blíže nespecifikoval, a tak nebylo zřejmé, v čem nesprávnost spatřoval. Přitom v průběhu správního řízení žalobce nepodával námitky do protokolu o kontrole, nevyjádřil se k zahájení řízení ani k podkladům rozhodnutí a žádné důkazy nenavrhoval. Rovněž v odvolání neuvedl nové skutečnosti ani důkazy, a proto žalovaný považoval námitku za nedůvodnou. K odvolací námitce neexistence náležitostí prvostupňového správního rozhodnutí žalovaný uvedl, že toto rozhodnutí má veškeré náležitosti požadované správním řádem, tedy výrok, odůvodnění i poučení. Pokud se jedná o naplnění požadavků ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách, vztahujících se k závažnosti deliktu při ukládání sankce, pak tyto v dalších částech svého rozhodnutí žalovaný doplnil a v tomto směru napravit eventuelní pochybení prvostupňového správního orgánu. Mělo být přihlédnuto k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, následkům a okolnostem, za kterých byl spáchán, přičemž podle žalovaného z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že uvedená hlediska byla hodnocena, avšak nebylo zcela patrné, jak prvostupňový orgán vyhodnotil celkovou závažnost správního deliktu, a to na základě kritérií hodnocených k tíži nebo ve prospěch žalobce. Proto žalovaný přistoupil k úpravě hledisek a v duchu judikatury Nejvyššího správního soudu pochybení prvostupňového správního orgánu napravit. Některé původní hodnocení upravil tak, aby nemohlo dojít k porušení zásady zákazu dvojího přičítání (nebylo totiž možno souhlasit s některými úvahami). K námitce nesprávnosti hodnocení prvostupňového správního orgánu v neprospěch žalobce, že vzniklo riziko na straně oslabených jedinců, žalovaný uvedl, že tvrzení žalobce je nedůvodné, neboť z právních předpisů ani z judikatury nevyplývá, že by úvaha správního orgánu překračovala meze běžné logiky, a že by bylo nutno posuzovat porušení jen z hlediska průměrného spotřebitele a nikoliv specifických skupin spotřebitelů, jako např. oslabených jedinců. Z tohoto důvodu považoval žalovaný odvolací námitku za nedůvodnou. K druhé odvolací námitce, že žalobci přičetl prvostupňový správní orgán k tíži mykotoxiny, které mohou produkovat potraviny napadené plísní, a dále přítomnost zvýšeného množství benzo(a)pyrenu, zvyšujícího riziko rakoviny zažívacího traktu, žalovaný uvedl, že v obou případech měly úvahy pouze informativní charakter (viz. str. 15 rozhodnutí-informace prvostupňového orgánu o tom, co mohou mykotoxiny v potravině způsobit), aniž by jim byl přikládán přítěžující význam pro žalobce. Pokud by byla přítomnost mykotoxinů dávana k tíži žalobci, musel by být proveden laboratorní rozbor. K této námitce žalovaný ještě výslovně

uvedl, že k uvedeným informacím, při hodnocení závažnosti správního deliktu, sám nijak nepřihlédl. Třetí nesouhlasnou námitku žalobce, s konstatováním prvostupňového správního orgánu, že prodloužení doby skladování rozmražených polotovarů mohlo negativně ovlivnit jejich kvalitu a dobu spotřeby, uznal žalovaný za důvodnou, neboť se prvostupňový správní orgán dopustil úvahy nad rámec kontrolních zjištění, jenž z kontrolních materiálů nevyplývala. Nebylo prokázáno, že by polotovary k pečení byly rozmrazovány po dobu delší, než určovaly příručky správné výrobní a hygienické praxe. Proto k této úvaze prvostupňového orgánu žalovaný nepřihlížel. Čtvrtou námitku žalobce, ohledně nepřiměřeně paušalizovaného tvrzení orgánu 1. stupně o nezajištění systému obecných hygienických pravidel a postupů pro zdravotní nezávadnost, žalovaný shledal za částečně důvodnou, neboť z kontrolních materiálů nevyplývalo, že by žalobce neměl zaveden systém hygienických pravidel a postupů tzv. HACCP. Naopak žalovaný konstatoval, že tento systém žalobce má zajištěn, přičemž ve výše uvedených provozovnách došlo k selhání vnitřní kontroly, tj. selhání zaměstnanců odpovědných za dodržování systému HACCP. K dalším odvolacím námitkám, týkajících se hodnocení způsobu, závažnosti a následků protiprávního jednání, se žalovaný vyjádřil níže, v rámci určení výměry pokuty, neboť některé úvahy prvostupňového správního orgánu měnil či upravoval. Žalovaný především přezkoumal původní úvahu ohledně výměry pokuty, přičemž zohlednil dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách jednotlivá hlediska protiprávního jednání, jejichž původní hodnocení upravil v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně jeho rozsudkem ze dne 28.5.2008, č.j. 7 A 124/2000-39, z něhož vyplývá, že „Správní řízení tvoří jeden celek do pravomocného rozhodnutí, vady prvostupňového řízení i rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím“. Žalovaný konstatoval, že prvostupňový správní orgán postupoval správně, když pokutu vyměřil podle zásady absorpční a za všechny delikty uložil jeden úhrnný trest, což odpovídalo judikatuře Nejvyššího správního soudu, např. rozsudku ze dne 22.12.2005, č.j. 4 As 47/2004-87, kdy při použití absorpční zásady pohlcuje přísnější trest mírnější a sbíhající se delikty jsou postiženy pouze jediným trestem pro nejtěžší z nich (úhrnným trestem), přičemž sankční ohodnocení ostatních deliktů se nesčítá, nicméně je chápáno jako přitěžující okolnost. S ohledem na aplikaci absorpční zásady konstatoval orgán 1. stupně, že jako nejzávažnější byl posouzen delikt v § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách, avšak žalovaný toto upravil tak, že pokuta byla uložena v rozmezí zákonné sazby nejzávažnějšího ze spáchaných správních deliktů, kterým je porušení povinnosti dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovené přímo použitelnými předpisy Evropských společenství podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách a nikoliv § 17 odst. 3 písm. c) cit. zák., jak uvedl prvostupňový správní orgán. Posledně uvedené ustanovení se vztahovalo k možné výši pokuty za tento správní delikt (podle § 17 odst. 2 písm. a) cit. zák. lze uložit až 50 mil. Kč). Skutkovou podstatu správního deliktu v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách naplnil žalobce dvakrát, a proto žalovaný z těchto dvou deliktů posoudil jako nejzávažnější ten, který se vztahoval k uvádění do oběhu „uzených šprotů“, a to na základě svých úvah v rámci hodnocení jednotlivých hledisek protiprávního jednání žalobce. Pokud prvostupňový správní orgán uvedl ke způsobu spáchání deliktu, že potraviny byly uváděny do oběhu formou „nabízení k prodeji“ a „prodejem“, když šlo o nejzávažnější způsob porušení právních povinností, neupřesnil, zda skutečnost hodnotí k tíži nebo ve prospěch žalobce. Žalovaný proto úvahu doplnil, že uvedené hledisko hodnotí k tíži žalobce a odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18.12.2009, č.j. 29 Ca 52/2008-63(66), v němž bylo mimo jiné uvedeno, že spotřebitel je ze všech forem uvádění do oběhu ve smyslu ust. § 2 písm. p) zákona o potravinách (ve znění zákona do 14.5.2008) nejvíce ohrožen právě při prodeji či nabídce potravin. K hledisku následku protiprávního jednání prvostupňový orgán uvedl, že je ho třeba chápat v širších souvislostech, a to nejen z pohledu možného poškození zdraví spotřebitele, ale i z pohledu poškození jeho dalších zájmů v oblasti potravinového práva. Ke škodlivému následku tedy nepochybně došlo tím, že žalobce před provedenou

kontrolou uvedl na trh potraviny, které nesplňovaly požadavky platného práva, čímž došlo k porušení základních pravidel trhu a ohrožení lidského zdraví. Spotřebitel byl poškozen i po ekonomické stránce, když si zakoupil potraviny neodpovídající právním předpisům, případně podmínkám deklarovaným výrobcem. Prvostupňový správní orgán tak hodnotil i tyto okolnosti jako přitěžující. Žalovaný k hodnocení doplnil, že závěr o tom, že za následek protiprávního jednání lze považovat i potencionální ohrožení spotřebitele, vyplývá např. z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002-69, podle něhož za škodlivý následek lze považovat pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Původní hodnocení „následku“ žalovaný ještě upravil (že mohlo dojít k poškození zdraví) tak, že nebylo zjištěno konkrétní poškození zdraví spotřebitelů, a proto hledisko následku protiprávního jednání hodnotil jako polehčující okolnost. Žalovaný též upravil původní hodnocení okolností, za nichž byl správní delikt spáchán tak, že jako přitěžující hodnotil množství potravin – uzených šprotů, uváděných žalobcem do oběhu v množství 23,04 kg, tj. 144 ks, což lze považovat za větší množství, když při úvaze koupě 1-2 ks běžným spotřebitelem byly protiprávním jednáním dotčeny desítky spotřebitelů, což bylo hodnoceno k tíži žalobce. V neprospěch žalobce žalovaný posoudil i souběh správních deliktů (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2005, č.j. 4 As 47/2004-87). Pod kritérium okolností, za nichž byl správní delikt spáchán, žalovaný podřadil dobu trvání protiprávního stavu, která byla posouzena prvostupňovým správním orgánem pouze ke dni provedené kontroly, což bylo hodnoceno ve prospěch žalobce a s tím se žalovaný ztotožnil. Jelikož prvostupňový orgán na základě výše hodnocených hledisek (způsob, následky, okolnosti) nevyhodnotil celkovou závažnost protiprávního jednání žalobce, doplnil žalovaný tuto úvahu tak, že na základě výše uvedených úvah a hledisek hodnocených ve prospěch a k tíži žalobce, byla celkově hodnocena závažnost jednání jako vyšší. Úpravy provedené v hodnocení hledisek jsou podle žalovaného v souladu s výše citovou judikaturou Nejvyššího správního soudu a nejsou způsobilé ohrozit práva ani právní postavení žalobce, neboť vychází ze stejných skutkových zjištění i podkladů pro rozhodnutí, jako u prvostupňového správního rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedeným úpravám hledisek, nutných pro určení výše pokuty ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách, rozhodl žalovaný též o adekvátním snížení pokuty uložené prvostupňovým orgánem ve výši 80.000,- Kč na částku 65.000,- Kč. Nově určená výše pokuty, snížená o 15.000,- Kč, podle žalovaného odpovídá porušeným povinnostem žalobce, přičemž bylo přihlédnuto k rozdílnému hodnocení hledisek protiprávního jednání oproti prvostupňovému rozhodnutí. Přestože byly upraveny některé úvahy o jednotlivých hlediscích protiprávního jednání žalobce, závažnost jeho jednání byla posouzena celkově jako vyšší s ohledem na množství nevyhovujících potravin, množství spáchaných deliktů a tomu odpovídající množství potencionálně ohrožených spotřebitelů. Snížení pokuty o 15.000,- Kč odpovídá změně úvah provedených žalovaným. Pokuta ve výši 65.000,- Kč představuje 0,13% z nejvýše přípustné hranice pokuty, byla tedy uložena při spodní hranici rozmezí pokuty stanovené zákonem a není nepřiměřená či likvidační, nýbrž vzhledem k intenzitě porušených povinností je přiměřená a plní i preventivní funkci.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu. Rozhodnutí žalovaného považuje za nezákonné, neboť jím bylo potvrzeno prvostupňové správní rozhodnutí, ačkoliv proto nebyly splněny podmínky v § 90 odst. 5 správního řádu. Obě správní rozhodnutí nemají dle žalobce náležitosti stanovené zákonem, jsou zmatečná, nepřezkoumatelná, spočívají na nesprávném právním posouzení věci a byla jimi uložena žalobci nepřiměřená pokuta. Žalobce dále své námitky směřoval jednak proti prvostupňovému rozhodnutí, které byly totožné s námitkami odvolacími, uplatněnými v odvolání, s nimiž se žalovaný ve svém rozhodnutí vypořádal, a dále proti rozhodnutí žalovaného, které byly podobné námitkám odvolacím proti prvostupňovému rozhodnutí. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí žalobce namítal, že

se tento orgán nevypořádal s hledisky uvedenými v ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách, u všech deliktů porušil zásadu zákazu dvojího přičítání, když znaky skutkových podstat přičetl žalobci k tíži i v případě hodnocení závažnosti jeho jednání, relevantně hodnotil pouze množství potravin a počet ohrožených spotřebitelů, avšak k tomu neuvedl, jak se to projevilo na výši uložené pokuty, když hodnocení neodůvodňovalo vysokou pokutu, a ani ve všech případech nebylo množství potravin tak velké, aby bylo hodnoceno jako přítěžující okolnost. Prvostupňový orgán do svých úvah pojal skutečnosti, které v rámci hodnocení hlediska závažnosti nemohl hodnotit k tíži žalobce. Šlo o údajné značné riziko na straně oslabených jedinců. Podle žalobce byl správní orgán povinen posuzovat porušení zákona pouze z hlediska průměrného spotřebitele a nikoliv specifických skupin spotřebitelů. Prvostupňový správní orgán přičetl žalobci k tíži i mykotoxiny, které jsou schopny produkovat potraviny napadené plísní. Přítomnost mykotoxinů v potravinách však nebyla prokázána ani zjišťována, a podle žalobce se lze opírat v úvahách o výši pokuty pouze o hodnocení skutečnosti prokázané. V tomto případě tak byla k tíži žalobce hodnocena pouhá domněnka, která nebyla předmětem dokazování, a to odporuje zásadám spravedlivého procesu a je v rozporu se zásadou in dubio pro reo. Ze stejného důvodu nelze jako přítěžující okolnost hodnotit přítomnost zvýšeného množství benzo(a)pyrenu zvyšujícího riziko rakoviny zažívacího traktu. Uvedenou skutečnost nemohl prvostupňový orgán hodnotit v neprospěch žalobce, neboť nedoložil, že zjištěná koncentrace s ohledem na konzumované množství průměrným spotřebitelem by byla skutečně způsobila vyvolat rakovinu. Za této situace byla úvaha nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Za nepodložené tvrzení prvostupňového orgánu označil žalobce konstatování, že prodloužení doby skladování rozmražených polotovarů mohlo negativně ovlivnit jejich kvalitu a dobu spotřeby. Ze správního spisu nevyplynulo, že byla zjišťována doba, po jakou se uvedené potraviny nacházely mimo mrazicí režim, a tak bylo možno žalobci vytýkat pouze to, že nebyly označeny předepsaným způsobem. Úvahy o ovlivnění kvality a doby spotřeby potravin nemají oporu ve spise ani v dokazování a jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce se dále ohradil proti nepřiměřeně paušalizovanému tvrzení prvostupňového orgánu, že nezavedl systém obecných hygienických pravidel a postupů pro zajištění zdravotní nezávadnosti potravin. Uvedl, že příslušné systémy má zavedeny, a že nedostatky byly důsledkem individuálních pochybení provozoven a jejich zaměstnanců. Z hlediska způsobu jednání hodnotil prvostupňový orgán k tíži žalobce to, že šlo o vady zjevné, což nevypovídá nic o způsobu jednání, nýbrž o jeho výsledku. Z obecných konstatování k hledisku závažnosti jednání nelze seznat hodnocení žalobcova jednání. K hledisku následku byly podřazeny skutečnosti, které jsou znaky skutkových podstat, čímž byla porušena zásada zákazu dvojího přičítání. Prvostupňové rozhodnutí neobsahuje hodnocení následku jednání, mimo to, že nebylo zjištěno poškození zdraví spotřebitele, což svědčí ve prospěch žalobce. Jiné úvahy prvostupňový orgán neuvedl, přičemž za relevantní hledisko lze považovat pouze hodnocení množství potravin, avšak zřejmě ani to nebylo provedeno zcela přezkoumatelným způsobem. Zákonným hlediskům ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách tak nebyly podřazeny žádné relevantní skutečnosti, sloužící k hodnocení hledisek, a v odůvodnění rozhodnutí absentují úvahy hodnotící podklady pro rozhodnutí o výši pokuty. Pokuta není odůvodněna, a proto je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Výše uložené pokuty je zjevně nepřiměřená, přičemž za přiměřenou by žalobce považoval pokutu do 45.000,- Kč. Podle žalobce nebylo možno vady prvostupňového rozhodnutí zhojit rozhodnutím žalovaného, bylo jej možno pouze zrušit a vrátit tomuto orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Postupem žalovaného byla porušena zásada dvouinstančnosti správního řízení. Rozhodnutí žalovaného žalobce vytkl, že se nevypořádalo s jeho odvolacími námitkami, dále že jako přítěžující okolnost nelze hodnotit možný vznik značného rizika u oslabených jedinců (stejně jako to vytkl prvostupňovému rozhodnutí), když převážnou částí spotřebitelů jsou průměrně zdraví spotřebitelé, kteří by měli být východiskem pro hodnocení následku na zdraví spotřebitele.

Podle žalobce tak správní orgány hodnotily k jeho tíži skutečnost, kterou neměly, resp. žalovaný tento nedostatek nezhojil. Pokud žalovaný uvedl, že toto hodnocení nepřekračuje meze běžné logiky, nepovažoval to žalobce za vypořádání se s odvolací námitkou. Nevypořádal se ani s další odvolací námitkou, že žalobci byly přičteny k tíži negativní důsledky mykotoxinů pro zdraví spotřebitele, pokud by byly přítomny v potravinách. K tíži žalobce byla hodnocena orgánem 1. stupně pouhá hypotéza (v souvislosti s rizikem zdravotních komplikací u oslabených jedinců), která nebyla podložena konkrétními zjištěními ve správním řízení. Totéž se týkalo hodnocení účinků benzo(a)pyrenu v potravinách, když podle žalobce neměla dotčená pasáž za cíl osvětu žalobce, nýbrž hodnotila závažnost deliktu. Žalovaný se nevypořádal ani s touto námitkou, přičemž k tíži žalobce byla vzata domněnka nepodložená konkrétními zjištěními. Naopak za důvodné odvolací námitky uznal žalovaný neovlivnění kvality a doby spotřeby rozmražených polotovarů nebo zavedení systému obecných hygienických pravidel a postupů pro zajištění zdravotní nezávadnosti potravin. Žalovaný dal žalobci za pravdu, že uvedený systém zaveden má s tím, že došlo pouze k selhání zaměstnanců provozoven. Ačkoliv dal žalovaný za pravdu celé námitce, uznal ji za důvodnou pouze z části, aniž by svůj závěr objasnil. Námitka měla být uznána jako zcela důvodná, a mělo být k tomu přihlédnuto i při ukládání pokuty. Žalovaný dále uznal, že prvostupňový správní orgán porušil zásadu zákazu dvojího přičítání, a proto přistoupil k nápravě jeho rozhodnutí s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2008, č.j. 7 A 124/2009-39. Žalobce však má za to, že ve smyslu jiného rozsudku Nejvyššího správního soudu, č.j. 2 Afs 208/2006-176, může druhostupňový správní orgán pouze korigovat nesprávné úvahy prvoinstančního orgánu, ale nemůže doplňovat úvahy tam, kde zcela chybí a kde je rozhodnutí nepřezkoumatelné. V takovém případě má rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvoinstančnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí, jinak by byla žalobci odnímána možnost brojit proti případným novým hodnocením řádným opravným prostředkem. V prvostupňovém rozhodnutí nebylo výslovně uvedeno, zda skutečnost, že byly závadné potraviny nabízeny k prodeji a prodávány, byla hodnocena ve prospěch nebo k tíži žalobce. Žalovaný pak tento fakt zhodnotil jako okolnost přitěžující. Takový postup je podle žalobce nesprávný. Pokud uvedené nemohl žalovaný seznat z prvostupňového rozhodnutí, měl rozhodnutí vyhodnotit jako nepřezkoumatelné a zrušit ho, nikoliv doplnit. Pokud by naopak uvedené hodnocení bylo z prvoinstančního rozhodnutí zřejmé, pak by nebylo na místě úvahu doplňovat, nýbrž přezkoumat. Za nesprávnou označil žalobce úvahu o tom, že nabízení zboží k prodeji a prodej jsou závažnější, než jiné formy uvádění potravin do oběhu. Zákon o potravinách mezi těmito formami nerozlišuje, považuje je za rovnocenné. Žalobce dále namítal, že potenciaální ohrožení spotřebitele nelze hodnotit v rámci následku protiprávního jednání. Skutečnost, že spotřebitel je potenciaálně ohrožen na zdraví, naplňuje podle žalobce znak skutkové podstaty a rozhoduje o druhu spáchaného deliktu, a proto k ní nelze znovu přihlížet při vyměřování pokuty. Žalovaný tak sám porušil zásadu zákazu dvojího přičítání. Jelikož ale žalovaný, na rozdíl od prvostupňového správního orgánu, hodnotil hledisko následku protiprávního jednání celkově ve prospěch žalobce, nemá žalobce důvod tuto část rozhodnutí napadat, i když s výše uvedenou úvahou nemohl souhlasit. Žalovaný v rámci doplnění prvoinstančního rozhodnutí hodnotil k tíži žalobce souběh správních deliktů, přičemž svůj závěr opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2005, č.j. 4 As 47/2004-87. Žalobci však nebylo zřejmé, kde v citovaném rozsudku našel žalovaný oporu pro svůj závěr, když o souběhu pojednával toliko v rámci absorpční zásady. Tu aplikoval již prvostupňový správní orgán, a proto neměl žalovaný důvod hodnotit souběh zvlášť a pak znovu k tíži žalobce. V případě hodnocení doby trvání protiprávního jednání se žalovaný ztotožnil s názorem prvostupňového orgánu, který ji hodnotil ve prospěch žalobce. Pokud žalovaný úvahy shrnul tak, že závažnost jednání žalobce byla posouzena s ohledem na množství potravin, množství správních deliktů a tomu odpovídající množství potenciaálně

ohrožených spotřebitelů, pak k tomu žalobce namítl, že žalovaný hodnotil samostatně množství potravin a množství spotřebitelů, ačkoliv jde o skutečnosti spadající pod jediné hledisko, když informace o množství ohrožených spotřebitelů je logickým vyvozením z množství závadných potravin. Hodnotit je vedle sebe znamená hodnotit v zásadě totéž dvakrát. Ačkoliv celkovou závažnost protiprávního jednání vyhodnotil žalovaný jako vyšší, je žalobce toho názoru, že vzhledem k důvodným odvolacím námitkám a neoprávněně hodnoceným některým skutečnostem v neprospěch žalobce, byly dány důvody pro vyhovění odvolání v celém rozsahu a snížení pokuty na navrhovaných 45.000,- Kč anebo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci tomuto orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Postupem žalovaného byla porušena zásada dvouinstančnosti správního řízení. S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalobce soudu navrhl, aby obě správní rozhodnutí zrušil a žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že obsahem žaloby jsou námitky, které žalobce uplatnil již v odvolacím řízení, a žalovaný se s nimi vypořádal v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný svým rozhodnutím napravit nepřesnosti, kterých se dopustil prvostupňový správní orgán v rámci svých úvah o výměře pokuty a zároveň adekvátně snížil uloženou pokutu, přičemž své správní úvahy řádně odůvodnil. V dalším odkázal žalovaný na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný také uvedl, že rozhodnutím nebyl porušen zákon, a že výše pokuty odpovídá míře a charakteru porušených povinností. Proto soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V replice ze dne 25.5.2011 k vyjádření žalovaného žalobce setrval na důvodech, v nichž spatřoval právní i věcnou nesprávnost rozhodnutí žalovaného. Pokud jde o potencionální ohrožení spotřebitele, může být pouhá možnost ohrožení práv spotřebitelů považována za škodlivý následek protiprávního jednání pouze za předpokladu, že možnost ohrožení je dostatečným způsobem skutkově podpořena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2010, č.j. 4 Ads 123/2009-99). Žalovaný se však tímto předpokladem nezabýval. Opírá-li se však žalovaný o výše zmíněné tvrzení, měl by ve svých úvahách uvést, zda a jak byl tento předpoklad naplněn. Podle žalobce však není úvaha žalovaného dostatečným způsobem skutkově podepřena, a je tedy pouze skutkově nepodloženou domněnkou. Podle žalobce nelze vykládat zásadu ekonomie řízení a povinnost nezatěžovat nadměrně subjekty řízení na úkor procesních práv účastníka řízení a na úkor zásady dvouinstančnosti správního řízení (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č.j. 2 Afs 143/2004-105 a č.j. 2 Afs 208/2006-176).

Obsahem připojených správního spisů jsou mimo jiné prvostupňové i druhostupňové rozhodnutí správních orgánů, dále protokoly o výsledcích jednotlivých kontrol, včetně jejich příloh, doklady o provedených kontrolách, protokoly o odběru vzorku a posudků na potraviny a výrobky hodnocené na místě, protokoly o zkoušce, posudky a opatření, vyúčtování nákladů rozborů, 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 své žalobní námitky směřoval jednak proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, a jednak proti rozhodnutí žalovaného, přičemž se jednalo o obdobné námitky. Rovněž odvolací námitky uplatněné v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí byly zcela totožné s námitkami uplatněnými v žalobě. Odvolacími námitkami se přitom řádně zabýval žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž s jejich hodnocením (provedeným žalovaným) se zcela ztotožnil i Krajský soud v Brně, a na toto odůvodnění v plném rozsahu odkazuje.

V dané věci bylo podstatné, že žalovaný napadeným rozhodnutím napravit některé nepřesnosti (i k odvolacím námitkám žalobce), kterých se dopustil prvostupňový správní orgán v odůvodnění rozhodnutí, a to v rámci úvah o výměře pokuty tak, že využil institutu změny rozhodnutí prvostupňového správního orgánu podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu v souladu se všemi zákonnými požadavky a zásadou procesní ekonomie a efektivity řízení, v jehož rámci je možné prvoinstanční rozhodnutí doplnit, popř. jeho vady odstranit, a to za stejného skutkového i právního stavu věci (žalovaný nedoplňoval dokazování). Žalovaný pouze korigoval některé nesprávné úvahy prvoinstančního orgánu tak, že je buď změnil nebo upřesnil. Změněno tak bylo pouze odůvodnění jednoho z kritérií pro uložení sankce, přičemž bylo vycházeno ze stejného skutkového a právního stavu, a tomu byla adekvátně snížena i pokuta, když žalovaný své úvahy řádně a přezkoumatelně odůvodnil. V rozhodnutí o odvolání žalovaný pouze napravit vady řízení před správním orgánem 1. stupně, resp. vady jeho rozhodnutí, a to v souladu s ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož může napadené rozhodnutí změnit, jestliže dojde k závěru, že je v rozporu s právními předpisy a nebo že je nesprávné. Opačný výklad, který zastával žalobce, by neumožňoval využití tohoto institutu změny rozhodnutí podle citovaného ustanovení, odvolací orgán by tak nemohl napravit žádnou vadu prvoinstančního rozhodnutí, což by bylo v rozporu se zásadou ekonomie řízení, a vedlo by to pouze k prodlužování správního řízení. Nemožnost aplikace ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nebyla záměrem zákonodárce. V daném případě tedy nedošlo k porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení. Jak vyplývá z konstantní judikatury správních soudů, správní řízení tvoří jednotný celek, a to od jeho zahájení až do vydání pravomocného rozhodnutí ve věci (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21.12.2010, č.j. 29 Ca 216/2009-65).

Pokud žalobce dovozoval nezákonnost z toho, že žalovaný potvrdil prvostupňové správní rozhodnutí, aniž pro to byly splněny podmínky stanovené zákonem, pak krajský soud naopak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného má veškeré náležitosti stanovené zákonem ve smyslu ust. § 68 a násl. správního řádu. Rozhodnutí obsahuje řádný výrok, odůvodnění a rovněž poučení o odvolání. 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 povinnost specifikovat protiprávní jednání z hlediska věcného, časového a místního. V odůvodnění rozhodnutí se již prvostupňový správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěnými skutečnostmi a zdůvodnil aplikaci jednotlivých skutkových podstat na uvedená zjištění. Drobné nedostatky v dalších úvahách pak korigoval žalovaný. Závěry správních orgánů mají oporu ve správním spise a právní úpravě. V řízení byl náležitě zjištěn skutkový stav a správně

byly aplikovány i použité právní předpisy. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný řádně posoudil, jak soulad napadeného prvoinstančního rozhodnutí s právními předpisy, tak se vypořádal řádně a přezkoumatelným způsobem s uplatněnými odvolacími námitkami. Soud se zcela ztotožnil se závěry žalovaného a naopak nesouhlasil s tvrzením žalobce o zmatečnosti, nepřezkoumatelnosti a právní nesprávnosti jeho rozhodnutí. Krajský soud nesouhlasil s žalobcem ani v tom, že se žalovaný nezabýval všemi odvolacími námitkami. Jak je z napadeného rozhodnutí žalovaného zřejmé, ten se odvolacími námitkami řádně zabýval a své závěry srozumitelně odůvodnil. Stejně tak postupoval při korekci některých úvah prvoinstančního orgánu důležitých pro uložení pokuty v konkrétní výši. K uvedenému okruhu žalobních námitek ještě soud dodává, že některé z nich byly formulovány nekonkrétně, jen v obecné rovině, a proto se jimi nemohl soud ve správním soudnictví pro jejich nekonkrétnost zabývat. Podle ust. § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. byl žalobce povinen v žalobě přesně specifikovat žalobní body tak, aby z nich bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považoval napadené rozhodnutí za nezákonné. Byl povinen vylíčit konkrétní nezákonné kroky či úvahy správního orgánu vůči němu, a k tomu ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost. Nelze se spokojit pouze s obecnými odkazy na ustanovení zákona, bez souvislosti se skutkovými výtkami. Musí být zřejmé, které okolnosti skutkových dějů považuje žalobce za základ tvrzené nezákonnosti. Krajský soud v Brně výše uvedené uzavírá tak, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno na základě řádně zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, splňuje všechny náležitosti stanovené zákonem a není zmatečné či nepřezkoumatelné, popř. nespočívá na nesprávném právním posouzení věci.

Krajský soud dále konstatuje, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí přistoupil k úpravě hledisek, které hodnotil prvostupňový správní orgán, a ke kterým musí správní orgán při ukládání pokuty přihlédnout podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, přičemž pochybení prvoinstančního orgánu napravil. S některými úvahami prvoinstančního orgánu ohledně kritérií pro uložení pokuty totiž žalovaný ne zcela souhlasil, a proto je upravil tak, aby nemohlo dojít k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. S uvedeným postupem žalovaného se ztotožnil i zdejší soud, který považuje jeho postup za správný a v souladu se zákonem.

Proti jednotlivým hodnoceným kritériím rozhodným pro uložení pokuty, žalobce zejména namítal, že k jeho tíži byla hodnocena skutečnost, která hodnocena být neměla, přičemž žalovaný tento nedostatek prvoinstančního rozhodnutí nenapravil. Jednalo se o hodnocení možného vzniku značného rizika pro oslabené jedince při uvádění do oběhu potravin nebezpečných či nevhodných k lidské spotřebě z důvodu plísňě či kontaminace cizorodými látkami. Žalobce se totiž domníval, že pro hodnocení rizika vzniku následku a jeho intenzity na zdraví spotřebitele mohli být bráni pouze běžní průměrně zdraví spotřebitelé, kteří tvoří převážnou část spotřebitelů nakupujících potraviny. Krajský soud v Brně k tomu uvádí, že povinnost správního orgánu přihlížet při hodnocení rizika vzniku následků pouze k průměrnému spotřebiteli nevyplývá z právních předpisů a ani z konstantní judikatury správních soudů. Správní úvaha prvostupňového správního orgánu o možné hrozbě rizika pro oslabené jedince, kterou podpořil i žalovaný, představuje zcela legitimní správní úvahu, při které správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze volného správního uvážení a ani tuto zákonem stanovenou diskreční pravomoc nezneužil. Nákup běžných potravin, u nichž byla zjištěna závadnost či nevhodnost k lidské spotřebě, popř. kontaminace cizorodými látkami, není vyhrazen pouze specifické skupině zdravých jedinců, jak se nesprávně domnívá žalobce, nýbrž tyto jsou konzumovány širokou škálou spotřebitelů, mezi nimiž logicky mohou být také děti, starší či chronicky nemocní lidé, pro které by požití

kontaminované potraviny jednoznačně představovalo větší možnost negativního dopadu na jejich zdraví, než u zdravého spotřebitele. Předmětná úvaha je podle zdejšího soudu zcela logická, právně relevantní a nevybočující z mezí povolené správní úvahy.

K další námitce žalobce, že mu prvostupňový správní orgán přičetl k tíži negativní důsledky mykotoxinů na zdraví spotřebitele, pokud by byly přítomny v potravinách, přičemž šlo o pouhou domněnku, nepodloženou konkrétními zjištěními, což nenapravil ani žalovaný, který se s touto odvolací námitkou nevypořádal. K tomu krajský soud uvádí, že žalovaný naopak výslovně v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že ustanovení prvoinstančního rozhodnutí týkající se mykotoxinů je třeba považovat pouze za informativní, ke kterým nebylo v rámci hodnocení závažnosti protiprávního jednání přihlíženo. Žalovaný také uvedl, že aby přítomnost mykotoxinů mohla být žalobci dávana k tíži, musel by být proveden laboratorní rozbor, což se v dané věci nestalo. Prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí na str. 15 pouze podal informace o tom, co může přítomnost mykotoxinů v potravině způsobit, aniž by uvedené okolnosti přičítal k tíži žalobce. Obdobný závěr žalovaný učinil i ve vztahu k informacím ohledně přítomnosti zvýšeného množství cizorodé látky benzo(a)pyrenu, resp. jeho negativnímu působení na lidské zdraví a zvýšenému riziku rakoviny zažívacího traktu, které nebyly hodnoceny k tíži žalobce a ani nenašly svůj odraz v hodnocení závažnosti jeho protiprávního jednání. K mykotoxinům a benzo(a)pyrenu žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že „toto nebylo vzato v neprospěch žalobce“, šlo jen o informativní sdělení prvoinstančního orgánu bez přitěžujícího významu, přičemž žalovaný sám ještě doplnil, že „při hodnocení závažnosti správního deliktu k nim nijak nepřihlížel“. Vzhledem k tomuto upřesnění žalovaný snížil pokutu o 15.000,- Kč na výsledných 65.000,- Kč. Z výše uvedeného vyplývá, že k tíži žalobce nebyla hodnocena „pouhá domněnka“, nepodložená konkrétními zjištěními ve správním řízení. Žalovaný se s touto námitkou řádně vypořádal již ve svém rozhodnutí o odvolání a jednoznačně prohlásil, že k informacím ohledně mykotoxinů nebo zvýšeného množství benzo(a)pyrenu nijak nepřihlížel při hodnocení závažnosti správního deliktu. Krajský soud se proto neztotožnil s argumentací žalobce a jeho námitku neshledal za důvodnou.

Žalobce v žalobě také konstatoval, že žalovaný v napadeném rozhodnutí uznal za důvodnou jeho námitku, týkající se negativního ovlivnění kvality a doby spotřeby rozmražených polotovarů. K tomu krajský soud uvádí, že i z tohoto důvodu žalovaný přikročil k adekvátnímu snížení pokuty. Podle žalovaného se prvoinstanční správní orgán totiž dopustil úvahy, která byla nad rámec kontrolních zjištění, přičemž z kontrolních materiálů nevyplynulo, že by bylo prokázáno, že polotovary k pečení byly rozmrazovány po dobu delší, než určovaly příručky správné výrobní a hygienické praxe. Proto k této úvaze prvoinstančního správního orgánu již žalovaný nepřihlížel.

Dále Krajský soud v Brně uvádí, že se žalovaný dopustil v napadeném rozhodnutí formulační nepřesnosti, pokud uvedl, že konkrétní odvolací námitku uznává částečně, ačkoliv ji fakticky uznal v celém rozsahu, jak vyplynulo z jeho celého slovního vyjádření v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jednalo se o paušální tvrzení v prvoinstančním rozhodnutí o tom, že žalobce nezavedl systém obecných hygienických pravidel a postupů pro zajištění zdravotní nezávadnosti, tzv. HACCP, přičemž žalovaný v rozhodnutí o odvolání naopak jednoznačně uznal odvolací námitku žalobce, brojící proti tomuto nepodloženému tvrzení, s tím, že žalobce má zaveden systém hygienických pravidel a postupů založený na zásadách HACCP, když v kontrolovaných provozovnách došlo k selhání vnitřní kontroly a zaměstnanců. Podle soudu se vyhovění této odvolací námitce žalovaným projevilo i na snížení uložené pokuty, přičemž formulační nepřesnost neměla vliv na zákonnost žalobou

napadeného rozhodnutí, protože z hodnocení žalovaného a celkového kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že námitku uznal v celém rozsahu a žalobci ani částečně nepřikládal toto k tíži.

Žalobce dále namítal, že sice může druhoinstanční správní orgán korigovat nesprávné úvahy prvoinstančního orgánu, avšak nemůže doplňovat úvahy tam, kde zcela chybí a rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Tehdy má rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvoinstančnímu orgánu k novému rozhodnutí, protože jinak by žalobci byla odňata možnost se proti novým hodnocením bránit řádným opravným prostředkem (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 208/2006-176).

Krajský soud v Brně k této žalobní námitce uvádí, že v předmětné věci žalovaný rozhodoval za stejného skutkového i právního stavu, nedoplňoval žádné nedostatky v dokazování a ani nedoplňoval podklady pro rozhodnutí, nýbrž pouze korigoval úvahy prvoinstančního správního orgánu týkající se hledisek rozhodných pro určení výměry pokuty, k nimž se ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách musí přihlídnout. Jedná se o závažnost správního deliktu, zejména způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl delikt spáchán. Z tohoto pohledu také žalovaný přistoupil ke korekci hodnocení hledisek provedených prvoinstančním orgánem. Žalovaný v žádném případě nedoplňoval skutková zjištění ani chybějící úvahy, jak se mylně domníval žalobce, nýbrž pouze změnil či upřesnil některé úvahy provedené prvoinstančním správním orgánem. Samotná možnost změny prvoinstančního správního rozhodnutí vyplývá již z ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, a také z konstantní judikatury správních soudů např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2008, č.j. 7 A 124/2000-39, a z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21.12.2010, č.j. 29 Ca 216/2009-65, podle nichž správní řízení tvoří jednotný celek až do pravomocného rozhodnutí ve věci, přičemž vady prvostupňového správního řízení i rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím. Z uvedeného vyplývá, že není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem 1. stupně, resp. vady jeho rozhodnutí. Pokud by správní orgán nemohl napravit vady prvoinstančního orgánu a jeho rozhodnutí změnit, nýbrž by musel vždy jeho rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k novému rozhodnutí, jak tvrdil žalobce, pak by takový postup byl v rozporu se zásadou ekonomie a efektivity řízení. Za této situace tedy nebyla porušena zásada dvouinstančnosti správního řízení a žalobce nebyl zkrácen na svých právech.

Žalobce dále namítal, že pokud žalovaný nebyl schopen seznat, jak prvoinstanční správní orgán hodnotil hledisko způsobu spáchání správního deliktu, konkrétně formu „nabízení k prodeji“ a „prodej“, zda je hodnotil ve prospěch nebo k tíži žalobce, pak měl rozhodnutí označit za nepřezkoumatelné a měl ho zrušit, nikoliv doplňovat.

K uvedené žalobní námitce zdejší soud uvádí, že prvoinstanční správní orgán ke způsobu spáchání správního deliktu uvedl, že potraviny byly uváděny do oběhu formou „nabízení k prodeji“ a „prodejem“, a že se tak jednalo o nejzávažnější způsob porušení právních povinností. Pokud výslovně neuvedl, zda tuto skutečnost hodnotí k tíži nebo ve prospěch žalobce, pak logicky a v souladu se zákonem tuto informaci doplnil žalovaný tak, že způsob protiprávního jednání hodnotí k tíži žalobce, neboť tento negativní závěr jednoznačně vyplýval z kontextu hodnocení prvoinstančního orgánu. V žádném případě tak nešlo o doplnění zcela chybějící úvahy. Prvoinstanční rozhodnutí nebylo v tomto směru nepřezkoumatelné a nebyl dán důvod pro jeho zrušení, postačovalo jen toto doplnění. Žalobce však nesouhlasil ani s hodnocením, že „nabízení zboží k prodeji“ a „prodej“ jsou závažnější, než jiné formy uvádění potravin do oběhu, protože zákon o potravinách mezi těmito formami nerozlišuje a nestanoví za ně různé sazby pokut. Proto je dle žalobce uvedená úvaha

nesprávná. K tomu krajský soud uvádí, že jde naopak o zcela logickou a právně relevantní úvahu, nevybočující z mezí povolené správní úvahy. Z formulace skutkové podstaty správního deliktu přímo nevyplývá, že musí jít přímo o „nabízení k prodeji“ nebo o „vlastní prodej“ spotřebiteli, nýbrž postačuje forma uvádění potraviny do oběhu nebo na trh. Teprve ust. § 2 písm. p) zákona o potravinách (v tehdejší znění zákona, nyní § 2 písm. o) cit. zák.) specifikuje možné formy uvádění potraviny do oběhu. „Nabízení potraviny k prodeji“ a „prodej potraviny spotřebiteli“ tedy nejsou přímo znaky skutkové podstaty správního deliktu, a tak v případě uvádění potraviny do oběhu, což znakem skutkové podstaty správního deliktu je, může jít i např. o přepravu, dovoz či skladování. Z logiky věci je bezprostředně negativně ohroženo zdraví spotřebitele nabízením závadné potraviny jemu k prodeji nebo přímý prodej takové potraviny spotřebiteli. Naopak v případě uvádění potraviny do oběhu formou skladování nehrozí bezprostřední negativní dopady na zdraví spotřebitele, neboť než se závadná potravina dostane v rámci obchodního řetězce do obchodu a do nabídky k přímému prodeji spotřebiteli, uběhne určitý čas, v jehož průběhu může být díky následným kontrolám závadná potravina z nabídky k prodeji odstraněna. Pokud správní orgány posoudily „nabízení k prodeji“ a „prodej“ za nejzávažnější způsob protiprávního jednání při uvádění závadných potravin do oběhu, pak se podle Krajského soudu v Brně jedná o zcela legitimní správní úvahu ohledně závažnosti způsobu protiprávního jednání v souladu s ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách, jenž jinak obsahuje pouze demonstrativní výčet zákonných kritérií, ke kterým správní orgán při určení výměry pokuty přihlídně. V žádném případě se nejedná o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Žalobní námitku proto považuje soud za nedůvodnou. V této souvislosti soud poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18.12.2009, č.j. 29 Ca 52/2008-63, nebo ze dne 21.12.2011, č.j. 29 A 57/2010-50.

Žalobce dále nesouhlasil s hodnocením potencionálního ohrožení spotřebitele v rámci hlediska následku protiprávního jednání, protože měl za to, že potencionální ohrožení spotřebitelů na zdraví je již znakem skutkové podstaty, a proto k této skutečnosti nelze znovu přihlížet při vyměrování pokuty, jinak by došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, čehož se v dané věci žalovaný dopustil. Protože ale žalovaný hodnotil hledisko následku celkově ve prospěch žalobce (hledisko následku vyhodnotil jako polehčující pro žalobce, neboť poškození spotřebitelů na zdraví nebylo zjištěno), žalobce nechtěl tuto část rozhodnutí žalovaného napadat, ačkoliv s jeho úvahou nesouhlasil. K tomu Krajský soud v Brně uvádí, že se ztotožnil se závěry žalovaného v jeho rozhodnutí, neboť za škodlivý následek protiprávního jednání lze považovat i jen pouhé potencionální ohrožení spotřebitele, jak mimo jiné judikoval Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002-69, nebo ze dne 7.12.2009, č.j. 30 Ca 17/2008-35. Ačkoliv žalobce úvahy o hodnocení hlediska následku nenapadal, soud k tomu pro úplnost uvádí, že hledisko následku protiprávního jednání je třeba chápat v širších souvislostech, tedy nejen ze strany možného poškození zdraví spotřebitele, ale i z hlediska jeho dalších zájmů v oblasti potravinového práva. Uvedením závadné potraviny na trh, která nesplňovala požadavky platného práva, nepochybně došlo ještě před provedením inspekční kontroly ke škodlivému následku, a to k porušení základních pravidel trhu a k ohrožení lidského zdraví, přičemž spotřebitel byl poškozen i po ekonomické stránce, pokud si zakoupil potraviny neodpovídající parametrům, které vyžadují právní předpisy nebo deklarují výrobci. Tyto okolnosti byly v souladu s konstantní judikaturou správních soudů hodnoceny jako přitěžující, neboť za škodlivý následek je možné považovat již pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Jelikož v dané věci nebylo zjištěno konkrétní poškození spotřebitelů na zdraví, hodnotil žalovaný celkové hledisko následku protiprávního jednání jako polehčující a ve prospěch žalobce. S uvedeným hodnocením následku protiprávního jednání se krajský soud ztotožnil. Potencionální ohrožení spotřebitele na zdraví

není přímým znakem skutkové podstaty a v dané věci žalovaný neporušil zásadu zákazu dvojího přičítání.

Žalobce také namítal, že absorpční zásadu ve věci aplikoval již prvoinstanční orgán, a proto nebylo důvodu, aby žalovaný hodnotil souběh deliktů zvlášť a znovu k tíži žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.12.2005, č.j. 4 As 47/2004-87. Krajský soud v Brně se domnívá, že posledně uvedená žalobní námitka plyne z nepochopení absorpční zásady. V předmětné věci vyměřil prvoinstanční správní orgán žalobci pokutu podle zásady absorpční, a to analogicky podle ust. § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Uvedený postup byl v souladu se zákonem i judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz. posledně citovaný rozsudek), kdy přísnější trest pohlcuje trest mírnější a za všechny sbíhající se správní delikty je ukládán pouze jeden úhrnný trest, který je stanoven za nejprísněji postižitelný správní delikt. Dominantním se tak stává nejzávažnější správní delikt a sankce za ostatní spáchané delikty se nesčítají, nicméně jsou chápány jako přitěžující okolnost. V předmětné věci byla proto žalobci uložena pokuta v rozmezí zákonné sazby za nejzávažnější ze spáchaných správních deliktů, kterým bylo porušení povinnosti dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství dle ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, přičemž za tento správní delikt bylo možno uložit pokutu podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách až do výše 50 mil. Kč. Protože žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v ust. § 17 odst. 2 písm. a) cit. zák. celkem dvakrát, musel žalovaný určit, který z těchto deliktů považoval za nejzávažnější, přičemž jako nejzávažnější vyhodnotil správní delikt vztahující se k uvádění do oběhu potravin – uzené šproty. Žalovaný při aplikaci absorpční zásady postupoval v souladu s právními předpisy a souběh správních deliktů nehodnotil zvlášť a znovu k tíži žalobce, nýbrž jej přiřadil k hodnocení hlediska „okolnosti, za nichž byl správní delikt spáchán“ (prvoinstanční orgán předtím chybně přiřadil souběh deliktů k hledisku závažnosti správního deliktu). Vzhledem k tomuto přeskupení do hodnocení jiného kritéria, nebyl souběh správních deliktů hodnocen v dané věci dvakrát, jak namítal žalobce, nýbrž pouze jednou, a to právě v rámci kritéria „okolností“, za nichž byl správní delikt spáchán. Pokud v dané věci byl uložen jeden úhrnný trest za nejprísněji postižitelný správní delikt (podle zásady absorpční), pak se nutně muselo někde projevit i to, že se žalobce dopustil více správních deliktů ve vícečinném souběhu, ačkoliv se sankce za tyto ostatní správní delikty nesčítají. Proto je třeba chápat tyto ostatní správní delikty jako přitěžující okolnost, k níž se přihlíží v rámci hodnocení hlediska „okolností“, za nichž byl správní delikt spáchán. Souběh spáchaných správních deliktů tedy nebyl v dané věci hodnocen dvakrát, jak nesprávně tvrdil žalobce, nýbrž pouze jednou, a to v rámci kritérií rozhodných pro určení výměry pokuty ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Aplikace absorpční zásady při ukládání sankce je pro pachatele příznivější, protože je mu uložen pouze jeden trest, na místo více trestů za každý správní delikt, které jsou v souběhu. I tuto žalobní námitku vyhodnotil soud jako nedůvodnou.

Pod kritérium okolností, za nichž byl správní delikt spáchán, žalovaný rovněž podřadil dobu trvání protiprávního stavu, který byl již prvoinstančním správním orgánem posouzen ke dni provedené kontroly (v jednotlivých provozovnách), přičemž tato skutečnost byla hodnocena ve prospěch žalobce, což potvrdil i žalovaný ve svém rozhodnutí. S uvedenou argumentací se ztotožnil i zdejší soud.

Žalobce dále namítal, že žalovaný celkově shrnul závažnost jeho jednání jako vyšší s ohledem na množství nevyhovujících potravin, množství spáchaných deliktů a tomu odpovídající množství potencionálně ohrožených spotřebitelů, což je podle žalobce

nepřijatelné. Hodnotí totiž jako samostatná hlediska množství potravin a množství spotřebitelů, přičemž jde o skutečnosti spadající pod jediné hledisko, protože informace o množství ohrožených spotřebitelů je logickým vyvozením množství závadných potravin, a proto hodnotit je vedle sebe znamená hodnotit v zásadě totéž dvakrát.

Krajský soud v Brně má za to, že ani výše uvedená námitka není důvodná, neboť jde o zcela logickou a právně relevantní úvahu žalovaného, nevybočující z mezí povolené správní úvahy. V žádném případě nejde o dvojí přičítání téhož k tíži žalobce, tedy porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Žalovaný upravil hodnocení prvoinstančního orgánu tak, že jako přitěžující hodnotil množství závadných potravin uváděných žalobcem do oběhu – uzených šprotů, když se jednalo celkem o 23,04 kg, tj. 144 ks, přičemž takové množství lze podle žalovaného považovat za větší, neboť při úvaze, že si běžný spotřebitel zakoupí 1-2 ks této závadné potraviny, byly protiprávním jednáním žalobce dotčeny desítky spotřebitelů, což muselo být hodnoceno k tíži žalobce. Ačkoliv prvoinstanční správní orgán prováděl hodnocení jednotlivých zákonných kritérií (způsob, následky, okolnosti, za kterých byl správní delikt spáchán), které jsou rozhodné pro uložení výměry pokuty, nevyslovil hodnocení celkové závažnosti protiprávního jednání žalobce, a proto tak správně učinil žalovaný, a tuto úvahu doplnil na základě výše uvedených úvah a hodnocení zákonných hledisek (ve prospěch či k tíži žalobce) tak, že posoudil celkově závažnost protiprávního jednání jako vyšší. K tomu soud uvádí, že nešlo o nepřezkoumatelnou úvahu, nýbrž zcela logické vyústění všech výše uvedených úvah a hodnocení zákonných hledisek, svědčících o závažnosti protiprávního jednání žalobce, v nichž má celkové vyhodnocení závažnosti jednání oporu. Žalovaným prováděné úpravy v hodnocení hledisek jsou v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu a nejsou způsobitelné ohrozit práva ani právní postavení žalobce, neboť vychází ze stejných skutkových zjištění i podkladů pro rozhodnutí, jak je popsal již prvoinstanční správní orgán ve svém rozhodnutí. I když byly měněny či korigovány úvahy zákonných hledisek protiprávního jednání žalobce a adekvátně tomu byla dokonce pokuta snížena, přesto žalovaný vyslovil, že závažnost jednání žalobce posuzuje jako vyšší s ohledem na množství nevyhovujících potravin, množství spáchaných správních deliktů a tomu odpovídající množství potenciálně ohrožených spotřebitelů. Na této logické úvaze neshledal soud nic závadného, přitom logickým vyvozením z úvahy o množství závadných potravin je i úvaha o množství ohrožených spotřebitelů, proto bylo k oběma skutečnostem přihlédnuto zcela po právu a nelze namítat, že byly totožné skutečnosti hodnoceny dvakrát.

Žalovaný na základě výše uvedených změn a úprav hledisek, které musel vzít v úvahu při určení výměry pokuty ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách, rozhodl o adekvátním snížení pokuty, kterou uložil prvoinstanční správní orgán ve výši 80.000,- Kč, a to na částku 65.000,- Kč. Snížení pokuty o 15.000,- Kč odpovídá porušeným povinnostem žalobce a rozdílnému hodnocení hledisek protiprávního jednání žalobce oproti prvoinstančnímu rozhodnutí. Snížením pokuty bylo reagováno na vypuštění některých úvah prvoinstančního orgánu, které mohly být porušením zásady zákazu dvojího přičítání, a také na změny některých úvah prvoinstančního orgánu, které provedl žalovaný (např. nepřihlížel k informacím o mykotoxinech, benzo(a)pyrenu, nezavedení tzv. HACCP atd.). Krajský soud k tomu zopakoval, že žalovaný svým rozhodnutím pouze napravit nepřesnosti, kterých se dopustil prvoinstanční správní orgán v rámci svých úvah o výměře pokuty, a to za stejného skutkového i právního stavu věci. Tomu adekvátní snížení pokuty žalovaný řádně odůvodnil a uvedl přezkoumatelné správní úvahy. Pokuta žalobci uložená ve výši 65.000,- Kč představuje pouze 0,13% z nejvyšší přípustné hranice pokuty 50 mil. Kč. Soud má za to, že pokuta byla žalobci uložena při samé spodní hranici zákonného rozmezí, kdy správní orgány byly velmi shovívavé k závažným porušením zákona, kterých se dopustil žalobce. Pokuta tedy není

nepřiměřená a ani likvidační vůči žalobci, nýbrž s ohledem na charakter a intenzitu porušených povinností žalobcem je pokutou přiměřenou a není dán důvod pro její změnu (jak navrhoval žalobce její snížení na 45.000,- Kč), neboť je již na nejnižší možné úrovni, jakou bylo možno žalobci uložit za posuzované porušení povinností. Sankce musí mít preventivní a výchovný charakter a nikoliv povahu bagatelní. Odůvodnění výše uložené pokuty nevybočilo ani z mezí povolené správní úvahy, žalobce byl podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách ohrožen pokutou až do výše 50 mil. Kč, přičemž mu byla uložena sankce nedosahující ani 1% z maximálně možného limitu. Pokuta plně odpovídá závažnosti protiprávního jednání, zejména způsobu, následkům a okolnostem, za nichž byly delikty spáchány.

Krajský soud nepovažuje rozhodnutí žalovaného za vadné ani nepřezkoumatelné, a tak dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro jeho zrušení. Změnil-li žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, učinil tak v souladu se zákonem. Již prvoinstanční správní orgán řádně popsal skutková zjištění, mající vliv na uložení výše pokuty. Z nich pak byly vyvozeny správné závěry, které byly případně částečně korigovány rozhodnutím žalovaného. Oba správní orgány se zabývaly všemi zákonnými kritérii pro uložení pokuty ve smyslu ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Soud přezkoumával správní rozhodnutí vydaná v 1. a 2. stupni jako jeden celek. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z rozsudku ze dne 28.5.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, vyplývá, že vady prvostupňového řízení i rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím. Obdobné pak vyplývá i z rozsudku zdejšího soudu ze dne 17.6.2010, č.j. 29 Ca 221/2008-48. Podle krajského soudu tak tvoří správní řízení v zásadě jeden celek od zahájení řízení až do právní moci konečného rozhodnutí, a není tedy vyloučeno, aby odvolací správní orgán, jak to učinil v předmětné věci, napravil vady řízení před správním orgánem 1. stupně, stejně jako vady rozhodnutí, v něm vydaného. K takové změně v předmětné věci došlo za stejného důkazního a právního stavu věci, a proto nemohlo dojít ani k porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení, a dále ani k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, neboť úvahy prvoinstančního správního orgánu, které by tuto zásadu mohly porušit, žalovaný v napadeném rozhodnutí napravit a korigoval.

Rozhodnutí žalovaného o odvolání bylo vydáno v souladu se správním řádem i konstantní judikaturou správních soudů, žalovaný v něm také adekvátně snížil pokutu, přičemž svoje správní úvahy řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Rozhodnutí má veškeré náležitosti stanovené zákonem a není věcně či právně nesprávným. Rozhodnutí o výši pokuty patří do oblasti správního uvážení, které soudu přísluší posuzovat pouze do té míry, zda nepřekročilo meze stanovené zákonem. To se v daném případě nestalo. Použité správní úvahy nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozporem. S ohledem na závažnost a četnost žalobcem porušených povinností shledal soud uloženou pokutu za přiměřenou, plně odpovídající charakteru porušených povinností.

S ohledem na výše uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

O nákladech řízení 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 dané věci žalobce úspěšný nebyl, a proto právo na náhradu nákladů řízení by bylo možno přiznat žalovanému. Jelikož však nebylo zjištěno, že mu s tímto řízením nějaké náklady vznikly a ani takové náklady neuplatnil, rozhodl soud tak, že právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

Poučení: 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 30.3.2012

JUDr. Jana Jedličková, v.r.
předsedkyně senátu