



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 4, Pod Višňovkou 25, proti žalované **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 29.11.2010, č.j. AF924-16/2008/83/9/2010-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 označeného pod bodem I. tohoto rozsudku a předchozího prvostupňového správního rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 31.8.2010, č.j. 21190AK402-1/001/4/2008-SŘ, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč podle ustanovení § 17 odst. 4 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinách“), a také v souladu s absorpční zásadou ve smyslu § 12 odst. 2 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), jednak za 1a) porušení povinností stanovených v § 30, resp. tabulce č. 2 přílohy č. 16, vyhl.č. 157/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro čerstvé ovoce a čerstvou zeleninu, zpracované ovoce a zpracovanou zeleninu, suché

skořápkové plody, houby, brambory a výrobky z nich, jakož i další způsoby jejich označování, ve znění pozdějších předpisů, dále 1b) za nesplnění povinností podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 4. zákona o potravinách, dále 2) za nesplnění právní povinnosti uvedené v čl. 14 odst. 1 (ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14 odst. 5) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin v platném znění (dále jen „nařízení č. 178/2002“), dále 3a) za porušení povinností uvedených v příloze, odd. II, ustanovení o jakosti, bod A (Minimální požadavky) a odd. II, ustanovení o jakosti, bod B (třídění, písm. ii - I. jakost) nařízení Komise (ES) č. 963/98 ze dne 7.5.1998, kterým se stanoví obchodní normy pro kvěťák a artyčoky, v platném znění, dále 3b) za porušení povinností uvedených v příloze, odd. II, znaky jakosti, bod A (Minimální požadavky) a odd. II ustanovení o jakosti, bod B (třídění, písm. i - I. jakost) nařízení Komise (ES) č. 1455/1999 ze dne 1.7.1999, kterým se stanoví obchodní norma pro papriku zeleninovou v platném znění, dále 3c) za nesplnění povinnosti uvedené v čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2200/1996 ze dne 28.10.1996 o společné organizaci trhů s ovocem a zeleninou v platném znění, a dále 4) za opakované porušení povinností uvedených v ustanovení čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v platném znění, kterých se žalobce dopustil v provozovně Kaufland Česká republika v.o.s., Lochotínská/O. Beníškové v Plzni dne 3., 14., 27.8., 17.9. a 3.10.2007, čímž opakovaně naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 7 zák. o potravinách (vedle naplnění skutkové podstaty dle § 17 odst. 4 písm. c) zák. o potravinách – viz. výše). Žalobce uvedl do oběhu 1. konzumní brambory ranné – odrůdy Agáta (kontrolovaná dávka 150 kg), jejichž hlízy byly v rozsahu 39% hmotnosti kontrolované dávky se zeleným zabarvením na více než 1/8 povrchu plodu, dále 2. konzumní brambory ranné – odrůda neuvedena (kontrolovaná dávka 230 kg), které byly napadeny mokrou hnilobou v rozsahu 19,5% hmotnosti kontrolované dávky, 3a. uvedl do oběhu kvěťák bílý (deklarovaná I. třída jakosti, kontrolovaná dávka 85 ks), jehož růžice byly napadeny houbovými chorobami v rozsahu 7,1% kontrolované dávky, silně povrchově poškozené (poškození zhoršující celkový vzhled) v rozsahu 16,9% kontrolované dávky a nepevné, nekompaktní, se silně rozevřenými růžičkami v rozsahu 11,3% kontrolované dávky, 3b. papriku zeleninovou bílou (místo kontroly – sklad, deklarovaná I. třída jakosti, kontrolovaná dávka 1.440 kg), jejíž plody byly napadeny hnilobou v rozsahu 2,1% hmotnosti kontrolované dávky, jejíž plody byly nečisté, s ulpělými cizími látkami na povrchu v rozsahu 1,7% hmotnosti kontrolované dávky a měly silně poškozenou stopku a kalich v rozsahu 17,9 hmotnosti kontrolované dávky, 3c. papriku zeleninovou bílou (místo kontroly – prodejna, deklarovaná I. třída jakosti, kontrolovaná dávka 280 kg), jejíž plody byly nečisté, s ulpělými cizími látkami na povrchu v rozsahu 1,5% hmotnosti kontrolované dávky a měly silně poškozenou stopku a kalich v rozsahu 16,1% hmotnosti kontrolované dávky, 4a. jablka Royal Gala (deklarovaná I. třída jakosti, kontrolovaná dávka 80 kg), kde na etiketě pod prodejním pultem byla jako země původu uvedena Česká republika, zatímco na tabulce umístěné mezi plody v otevřené PE přepravce byla jablka označena zemí původu „Taliansko“, 4b. jablka Golden (balená, balení/2 kg, deklarovaná I. třída jakosti, kontrolovaná dávka 30 kg), kde na etiketě pod prodejním pultem byla jako země původu uvedena Itálie, zatímco na štítku připevněném k obalu byla uvedena země původu „Slovinsko“, 4c. jablka Golden Delicious (deklarovaná I. třída jakosti, kontrolovaná dávka 60 kg), kde na etiketě nad prodejním pultem byla jako země původu uvedena Slovenská republika, zatímco na tabulce umístěné uvnitř mezi plody v otevřené PE přepravce byla jablka označena zemí původu „Taliansko“, 5a. jablka Golden Delicious (balená, kontrolovaná dávka 56 kg, balení/2kg), kde na tabulce nad prodejním pultem bylo jako země původu uvedeno Slovensko a rovněž I. třída jakosti, zatímco na štítku připevněném k obalu byla uvedena země původu „Taliansko“ a zároveň II. třída jakosti, 5b. jablka -

Spartan (balená, kontrolovaná dávka 18 kg), kde na tabulce nad prodejním pultem byla uvedena I. třída jakosti, zatímco na štítku připevněném k obalu byla uvedena II. třída jakosti, 5c. jablka Golden Delicious (volná, kontrolovaná dávka 150 kg), kde na tabulce nad prodejním pultem bylo jako země původu uvedeno Slovensko, zatímco na štítku plastové přepravy byla uvedena země původu „Taliansko“. Žalobci bylo mimo výše uvedené uloženo dne 17.9.2007 opatření č. P056-40464/07/D01, spočívající v uložení povinnosti zajistit řádné označení jablek zemí původu tak, aby u jednoho produktu byla uvedena vždy jen jedna země původu s termínem splnění do 17.9.2007. Při kontrole dne 3.10.2007 bylo zjištěno, že opatření nebylo splněno, jablka byla opět klamavě označena, když nebyla zřejmá správná země jejich původu, čímž došlo ještě k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. b) zák. o potravinách.

Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce proti předchozímu prvostupňovému správnímu rozhodnutí, které bylo žalovaným zároveň potvrzeno.

V odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je mimo jiné uvedeno, že ve věci již bylo vydáno rozhodnutí dne 14.2. 2008, č.j. AA411-2/001/4/2008-SŘ, které však bylo dne 15.6.2010 pravomocně zrušeno žalovaným s ohledem na závazný právní názor vyslovený Krajským soudem v Brně ve zrušovacím rozsudku ze dne 30.3.2010, č.j. 29 Ca 107/2008-56, který vytýkal správním orgánům porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Věc tak byla vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k vydání nového rozhodnutí (nyní přezkoumávaného), v němž bylo vytknuté pochybení napraveno. V odůvodnění rozhodnutí je dále uvedeno, že veškeré zjištěné nedostatky jsou popsány v jednotlivých protokolech o kontrole (blíže konkretizovaných), které jsou podkladem pro řízení a rozhodnutí, včetně příloh, a s nimž byli zástupci žalobce seznámeni, přitom námitky proti protokolům nebyly podány. Za naplnění shora uvedených skutkových podstat správních deliktů bylo možno žalobci uložit pokutu do výše 50 mil Kč podle ust. § 17 odst. 4 písm. c) zák. o potravinách, které se vztahuje na nejprísněji postižitelný delikt (aplikace absorpční zásady v případě sbíhajících se deliktů). S ohledem na změnu právní úpravy musel prvoinstanční orgán především zkoumat jaké znění zákona o potravinách má v dané věci použít. Skutková podstata nejprísněji trestného deliktu podle § 17 odst. 4 písm. c) cit. zák. se změnila a žalobce podle nové úpravy naplnil ust. § 17a odst. 1 písm. f) cit. zák., za což mu hrozila pokuta podle § 17a odst. 2 písm. d) cit. zák. opět do výše 50 mil. Kč. Novelizované znění zák. o potravinách však nebylo pro žalobce příznivější (ve smyslu Listiny zákl. práv a svobod a judikatury NSS), a proto bylo vycházeno ze znění zák. o potravinách účinného v době spáchání správního deliktu žalobcem (znění platné do 14.5.2008). V rozhodnutí bylo také uvedeno, že při rozhodování o výši pokuty prvostupňový správní orgán přihlížel podle ustanovení § 17 odst. 18 zákona o potravinách k závažnosti, způsobu, délce trvání a následkům protiprávního jednání. Ve smyslu posledně cit. ust. se správní orgán zabýval i možností upuštění od uložení pokuty, přitom však neshledal důvody pro její použití, neboť porušení povinností bylo závažné. V případě nesplnění uloženého opatření a naplnění tak skutkové podstaty správního deliktu v § 17 odst. 1 písm. b) zák. o potravinách, navíc za podmínek v § 17 odst. 18 cit. zák., upustit od pokuty nelze. Závažnost protiprávního jednání žalobce byla dána několika okolnostmi, především šlo o celkové množství nevyhovujících potravin uváděných do oběhu, jednalo se o 150 kg brambor, 230 kg ranných brambor, 85 ks květáku, 1.440 kg, resp. 280 kg papriky zeleninové bílé a celkově 170 kg jablek. Jde již o vysoké množství a vezme-li se v úvahu, jaké množství těchto potravin si může koupit běžný spotřebitel, pak je nutno konstatovat, že se jedná o stovky potenciálních spotřebitelů, jejichž právo na nákup kvalitních potravin bylo porušeno. Uvedené bylo posouzeno v neprospěch žalobce. Závažnost navíc zvyšoval fakt, že všechny nedostatky nebyly skrytého charakteru a žalobce tak měl v případě důkladné vnitřní kontroly možnost nedostatky sám odstranit.

Z hlediska způsobu spáchání správního deliktu měl správní orgán za prokázáno, že žalobce uváděl nevyhovující potraviny do oběhu, za uvádění potraviny do oběhu se považuje nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přeprava pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje od data proclení. I když zákon jasně uvádění do oběhu definuje a říká, že je obecně „zakázáno uvádět do oběhu“, nelze jednotlivé způsoby uvádění do oběhu stavět na roveň, neboť každý ze způsobů může spotřebitele poškodit jinak. Vzhledem k tomu, že žalobce uváděl nevyhovující potraviny do oběhu formou nabídky prodeje a prodejem, jednalo se o nejzávažnější způsob porušení právních povinností. Uvedené bylo také posouzeno v neprospěch žalobce. Právem chráněný zájem spotřebitele na nákup (resp. nabídku) jen takových potravin, které ve všech znacích odpovídají daným parametrům, byl tak ohrožen daleko zásadnějším způsobem, než kdyby byly brambory uváděny do oběhu např. skladováním v těch prostorách provozovny žalobce, do kterých nemá spotřebitel přístup. Doba trvání protiprávního stavu byla posuzována pouze ke dni, ve kterém došlo ke zjištění pochybení (ke dni kontroly); z hlediska počtu dní tedy byla doba trvání minimální, což bylo hodnoceno ve prospěch žalobce. V neprospěch žalobce však byla hodnocena doba trvání správního deliktu spočívající v nesplnění uloženého opatření, jenž trvala od 17.9.2007 (termín splnění opatření) minimálně do 3.10.2007 (zjištěno nesplnění opatření); to výrazně žalobci přitěžovalo. Faktický následek protiprávního jednání spočívající v poškození zdraví spotřebitele sice nebyl zjištěn, což bylo hodnoceno ve prospěch žalobce, ale byla uvážena i míra možného poškození spotřebitele. Velké množství nevyhovujících potravin bylo způsobilé poškodit větší počet spotřebitelů. Ti byli poškozeni na právech již tím, že vydali své finanční prostředky, za které měli právo dostat potravinu odpovídající všem parametrům, tedy dostat rovnocenné plnění. Potraviny s popsánými vadami jsou nepoživatelné, konzumní brambory ranné byly dokonce napadeny hnilobou, způsobující po požití vážné zdravotní problémy. Výše uvedené muselo být hodnoceno v neprospěch žalobce. Celkový pohled na hodnocená pochybení výrazným způsobem ovlivnil fakt, že se jednalo o nedostatky, které neměly skrytý charakter a dalo se jim tedy konáním žalobce zabránit, k tomu však nedošlo. V neprospěch žalobce svědčí i vysoké množství nejakostních potravin, které uváděl do oběhu. Správní orgán zvážil i skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce, šlo zejména o snahu o rychlou nápravu zjištěných nedostatků, spolupráci s kontrolním orgánem a minimální dobu protiprávního stavu. Uložená pokuta ve výši 50.000,- Kč se pohybuje na spodní hranici zákonné sazby.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného je mimo jiné uvedeno, že proti protokolům z jednotlivých kontrol ani proti uloženému opatření nebyly žalobcem vzneseny námítky a k zahájenému správnímu řízení se nevyjádřil. Nedostatky byly zjištěny v prostorách, kde jsou potraviny nabízeny k prodeji přímo spotřebiteli, zatímco do prostoru skladování nemá spotřebitel přístup a nemůže být proto poškozen na svém právu tím, že by si nevyhovující potravinu koupil. Správním orgánem 1. stupně použitá úvaha ohledně větší závažnosti uvádění do oběhu ve formě prodeje a nabídky prodeje potravin, obsahuje posouzení stupně intenzity ochrany spotřebitele; cílem prováděných kontrol je ochrana spotřebitele, a proto nelze jinak, než učinit závěr, že úvaha prvostupňového správního orgánu je v souladu s cílem činnosti dozorového orgánu, a proto nevybočuje z mezí zákona. V předchozím rozsudku v dané věci zdejší soud vytkl žalovanému porušení zásady zákazu dvojího přičítání při úvaze o hodnocení následků protiprávního jednání, spočívající v porušení práva spotřebitele na nabídku výhradně potravin, které ve všech znacích odpovídají standardům, což soud považoval za jinými slovy popsanou skutkovou podstatu. Podle žalovaného však tuto úvahu prvoinstanční orgán již v novém rozhodnutí nepoužil. Naopak z odůvodnění jeho rozhodnutí je patrné, že hodnotil veškerá kritéria v souladu s § 17 odst. 18 zák. o potravinách ve znění do 14.5.2008, včetně uvedení váhy, které skutečností

prisuzoval. Není tedy pravdivá odvolací námitka, že nebyl respektován právní názor správního soudu v jeho zrušovacím rozsudku, a že k odstranění vytýkané vady nedošlo. Doba trvání protiprávního jednání, spočívající v uvádění spotřebitele v omyl (dvojití označení jablek zemí původu) byla posouzena pouze k datu kontrol, jednak k 17.9.2007 a jednak k 30.10.2007, nikoliv jako doba trvání od 17.9. do 3.10.2007. Uvedené tedy bylo posouzeno ve prospěch žalobce. Naopak k jeho tíži byla přičtena délka doby, po kterou nebyl schopen zajistit splnění uloženého opatření. Šlo o dobu od 17.9.2007 (stanovený termín splnění opatření) do 3.10.2007 (zjištění, že uložené opatření nebylo respektováno). V prvoinstančním rozhodnutí bylo jasně uvedeno, že v neprospěch žalobce byla hodnocena doba trvání správního deliktu spočívajícího v nesplnění uloženého opatření. Podle uloženého opatření měl žalobce zajistit řádné označení jablek zemí původu tak, aby u jednoho produktu byla vždy uvedena pouze jedna země původu, s termínem splnění do 17.9.2007. Postupy, které by systémově vyřešily řádné označování ovoce zemí původu, nebyly přijaty, jak vyplynulo z kontroly provedené dne 3.10.2007 (protokol č. P059-40464/07), kdy došlo opětovně ke stejnému pochybení. Žalobce tedy ani za 16 dnů nezajistil, aby u jednoho produktu byla uvedena pouze jedna země původu. Tvzení žalobce, že opatření splnil, a že ho neignoroval, neboť orgánu dozoru zaslal písemné prohlášení o splnění opatření, neobstojí, když následná kontrola prokázala opak. Při kontrole dne 3.10.2007 bylo zjištěno, že jablka byla opět označena dvojití zemí původu, což logicky vedlo orgán dozoru k závěru, že opatření nebylo splněno. Námitka žalobce by mohla mít právní relevanci pouze v případě, že by opatření bylo formulováno tak, že by se vyžadovalo odstranění dvojitího označení zemí původu pouze u jablek uváděných do oběhu dne 17.9.2007. S ohledem na formulaci opatření je však zřejmé, že opatření se netýkalo pouze jablek uváděných do oběhu dne 17.9.2007, nýbrž se vztahovalo na jakékoliv produkty uváděné žalobcem do oběhu a ze slova „vždy“ vyplývá, že opatření mělo za cíl vyřešit systémově vnitřní postupy žalobce tak, aby k podobným pochybením již nedocházelo. Ačkoliv nebylo v dané věci prokázáno přímé poškození spotřebitele, nevybočil podle žalovaného prvoinstanční orgán z mezí logického uvažování, pokud v rámci hodnocení následku protiprávního jednání zvážil míru možného poškození spotřebitelů. Přitom žalovaný poukázal na odůvodnění rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002, kde se přiklonil k závěru, že za škodlivý následek je možno považovat již pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů, tedy, že následek lze vykládat jako možnost jeho vzniku. Pokud šlo o úvahu prvoinstančního orgánu o tom, že pokud není v silách žalobce nastavit takovou kontrolu, aby nedocházelo k pochybením s tím, že jinak musí počítat s následnými sankcemi, není podle žalovaného nesprávná, avšak je v dané věci nadbytečná. Totéž platí podle žalovaného o úvaze, že každý, kdo uvádí do oběhu potraviny, je povinen dodržovat právní předpisy České republiky a Evropských společenství, přičemž neučiní-li tak, je oprávněn kontrolní orgán uložit mu sankci nebo opatření vedoucí k odstranění nedostatků. Stejně tak za nadbytečnou úvahu označil žalovaný prisouzení této skutečnosti jakékoliv přitěžující nebo polehčující váhy. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu č.j. 5 Afs 16/2003-56, rozsudek č.j. 6 As 19/2005-52, rozsudek č.j. 4 Ads 123/2009-99), podle níž rozhodnutí správních orgánů v obou instancích tvoří jeden celek, se připouští, aby odvolací orgán doplnil, upřesnil či vyňal právní úvahy uvedené v prvoinstančním rozhodnutí. Žalovaný proto vyjmul z odůvodnění prvoinstančního orgánu výše uvedené nadbytečné úvahy. Pro svoji nadbytečnost, obecnost a nekonkrétní vztah k dané věci, nemohly uvedené skutečnosti jakkoliv ovlivnit konkrétní výši pokuty. Proto žalovaný neshledal důvod ke snížení pokuty, přestože nadbytečné úvahy vyjmul, a to s ohledem na ostatní okolnosti, s nimiž se ztotožnil. I po vyjmutí nadbytečných úvah totiž zůstává při hodnocení kritéria závažnosti protiprávního jednání výrazně přitěžující okolnost, a to vysoké množství nevyhovujících produktů (celkem 2.270 kg a 75 ks) uváděných žalobcem do oběhu. Celkovou závažnost protiprávního jednání žalobce pak hodnotil žalovaný jako vyšší. Uložená

pokuta činí pouze 0,1% z maximální výše možné pokuty 50 mil. Kč a žalovanému se jevila jako zcela přiměřená. Žalovaný dále konstatoval, že od doby spáchání správního deliktu došlo ke změnám právní úpravy, přičemž prvoinstanční orgán správně vyhodnotil použití zákona o potravinách ve znění do 14.5.2008. Vzhledem k změnám právní úpravy žalovaný dále konstatoval, že trestnost žádného správního deliktu v této věci nezanikla. Žalovaný k tomu ještě doplnil, že ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 2200/1996 platilo do 31.12.2007, když obsahově totožná povinnost byla od 1.1. do 30.6.2008 stanovena v čl. 2 odst. 5 nařízení (ES) č. 1182/2007, kterým byla stanovena zvláštní pravidla pro uvádění do oběhu ovoce a zeleniny, a to vždy jen v souladu s normami společenství, přičemž za zajištění souladu odpovídal držitel. Nařízení (ES) č. 1182/2007 bylo k 1.7.2008 zrušeno nařízením (ES) č. 361/2008, kterým se měnilo i nařízení (ES) č. 1234/2007. Obsahově totožná povinnost pak byla vložena do čl. 113a odst. 3 nařízení (ES) č. 1234/2007, podle něhož mohou být produkty prodávány nebo jinak uváděny na trh společenství pouze v souladu s normami společenství a držitel odpovídá za zajištění tohoto souladu. Žalovaný se dále vyjádřil k nařízení (ES) č. 1455/1999, které bylo platné do 30.6.2009 a posléze byla tato obchodní norma od 1.7.2009 součástí přílohy I, části B, zvláštní obchodní normy, část 8 Obchodní norma pro papriku zeleninovou, nařízení (ES) č. 1580/2007. Také nařízení (ES) č. 963/98 platilo pouze do 30.6.2009. Od 1.7.2009 bylo nutno považovat za obchodní normu pro květák všeobecnou obchodní normu uvedenou v příloze I, část A, nařízení (ES) č. 1580/2007, která stanovila minimální požadavky na jakost, a mimo jiné to, že produkty musí být zdravé.

V rámci žalobního návrhu žalobce nejprve zopakoval svoje odvolací námitky proti napadenému prvostupňovému správnímu rozhodnutí a shrnul, že nesprávným postupem prvostupňového orgánu došlo opět k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, resp. že nedošlo k odstranění této vady vytýkané soudem. Prvoinstanční správní rozhodnutí tedy nerespektovalo závazný právní názor Krajského soudu v Brně. Soud rovněž správnímu orgánu vytkl, že nepřihlížel ke všem hlediskům, které je třeba zkoumat. Podle žalobce nebylo ani toto v novém rozhodnutí napraveno. Závěr o době trvání nesplnění uloženého opatření od 17.9. do 3.10.2007 je nesprávný, tato doba trvání porušení povinnosti nebyla prokázána, bylo zjištěno porušení jen dne 3.10.2007. Navíc žalobce nedostatek odstranil, což písemně oznámil správnímu orgánu. Pouze v důsledku nedopatření došlo ke stejnému pochybení dne 3.10.2007. Závěr o době trvání deliktu tak nemá oporu v dokazování a je v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Pokud toto mělo žalobci přitížit, je namísto výrazné snížení pokuty. Nesprávný je rovněž závěr o tom, že žalobce uložené opatření ignoroval, neboť ještě téhož dne nedostatek odstranil. Došlo-li ke stejnému nedostatku dne 3.10.2007, neznamená to, že žalobce opatření ignoroval. Pokud tyto skutečnosti měly žalobci přitěžovat, je na místě výrazné snížení uložené pokuty. Za nesprávný považoval žalobce dále závěr prvoinstančního orgánu o tom, že pokud není v silách žalobce nastavit takovou kontrolu, díky níž již nebude docházet k pochybením, musí žalobce počítat s ukládáním sankcí. Nesprávnost spatřoval v rozporu s objektivním vymezením odpovědnosti žalobce. Pokud by totiž učinil žalobce vše, co od něj lze spravedlivě požadovat, a přesto by došlo k předvídanému následku, pak sankce nemůže být uložena. Žalobce dále nesouhlasil s uvážením možného poškození spotřebitele, neboť mohla být uvážena pouze míra skutečných následků. Poškození spotřebitelů prokázáno nebylo a jejich možné poškození je toliko hypotézou nemající oporu v dokazování. Rozhodnutí tak nemá podle žalobce potřebné náležitosti. S ohledem na výše uvedené má žalobce za to, že prvoinstanční orgán nepostupoval v souladu s pokyny soudu v jeho zrušovacím rozsudku, a prvoinstanční rozhodnutí je tak věcně a právně nesprávné, spočívá na nesprávném právním posouzení, je v rozporu se skutečným stavem, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné. Pokud pak žalovaný prvoinstanční rozhodnutí potvrdil, ačkoliv proto nebyly splněny podmínky, učinil tak v rozporu se zákonem. Již

v odvolání žalobce namítal nepřiměřenost uložené pokuty, přitom za přiměřenou výši pokuty označil částku 30.000,- Kč. Avšak s ohledem na dobu, která od vytýkaného deliktu uplynula, považuje žalobce nově za přiměřenou pokutu částku nepřevyšující 20.000,- Kč. Pokuta totiž uplynutím času ztrácí svůj preventivní a bezprostřední charakter, což jsou skutečnosti odůvodňující další snížení uložené pokuty. Žalobce dále označil rovněž druhostupňové správní rozhodnutí za věcně a právně nesprávné, spočívající na nesprávném právním posouzení věci, nemající náležitosti stanovené zákonem a za nepřezkoumatelné. I když se žalovaný zabýval odvolacími námitkami žalobce, nesprávně je hodnotil. Pokud žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že se prvostupňový správní orgán již nedopustil porušení zákazu dvojího přičítání, pak je podle žalobce tento závěr žalovaného nesprávný. V prvoinstančním rozhodnutí se na str. 8 a 9 totiž uvádí, že „potraviny mají být nepoživatelné a mají být napadeny hnilobou, která může způsobit zdravotní problémy“. Podle žalobce jsou však tyto znaky již obsaženy ve znacích příslušné skutkové podstaty, a proto je nelze znovu přičítat při hodnocení konkrétní výše pokuty. Podle žalobce nebylo prokázáno, že by spotřebitelé za předmětné potraviny vydali finanční prostředky, a proto je nesprávná domněnka prvoinstančního správního orgánu, že potencionální spotřebitelé byli na svých právech poškozeni tím, že vydali své finanční prostředky, za které měli dostat potravinu odpovídající všem parametrům. Jedná se o pouhou domněnku nemající oporu v provedeném dokazování, když nebyl zjištěn žádný škodlivý následek. Pokud nebyl zjištěn škodlivý následek, pak nemohlo být prokázáno, že byli spotřebitelé poškozeni na svých právech a nemohla být ani uvážena míra možného poškození spotřebitele, jak bylo nesprávně uvedeno v prvoinstančním správním rozhodnutí. Podle žalobce byla dále nesprávně posouzena doba trvání správního deliktu spočívající v nesplnění uloženého opatření. Vedle toho, že žalobce považoval veškeré závěry týkající se uloženého opatření za nesprávné, pak k uloženému opatření konkretizoval své námitky tak, že toto opatření bylo zcela obecné a směřovalo k povinnosti zajistit po celou dobu plnění zákonných povinností. Podle žalobce nelze tímto způsobem ukládat opatření. V absurdním případě by pak mohl správní orgán uložit jako opatření povinnost dodržovat veškeré povinnosti vztahující se k uvádění potravin do oběhu a přitom jakékoliv porušení této povinnosti sankcionovat jako porušení opatření. Za nesprávné žalobce považoval rovněž závěry o době trvání porušení povinnosti, protože v případě přijetí názoru žalovaného by pak platilo, že pokud skutečnosti zjištěné při kontrole dne 3.10.2007 by byly zjištěny až např. 12.11.2009, pak by jako doba trvání protiprávního stavu bylo posuzováno celé období od 17.9.2007 do 12.11.2009, což je podle žalobce zcela nepřijatelné. Podle žalobce mělo opatření spočívat v konkrétním postupu, který má být dodržen za účelem zajištění plnění zákonné povinnosti, a nikoliv ve výzvě kontrolované osoby, aby dodržovala zákonné povinnosti. Závadný stav byl nesprávně posouzen z hlediska doby trvání, neboť žalobce dne 17.9.2007 řádně informoval správní orgány o tom, že uložené opatření bylo splněno, a že došlo k řádnému označení potravin, a na tom nemohlo nic změnit ani následné nové porušení povinnosti, když nebylo ani prokázáno, že v období od 17.9. do 3.10.2007 bylo zjištěno takové porušení povinnosti. Dále žalobce připustil, že za určitých podmínek by mohla být vzata v úvahu pouhá možnost poškození (hodnocení následku jednání). Takový postup však musí vyplývat z konkrétních a podložených hypotéz, které musí být řádně odůvodněny tak, aby úvahy a hypotézy bylo možno přezkoumat. Takové skutečnosti a úvahy však v prvoinstančním rozhodnutí uvedeny nejsou. Závěry prvoinstančního orgánu, potvrzené žalovaným, jsou pouhou nepodloženou domněnkou, která nemá oporu v provedeném dokazování a nespočívá na konkrétních skutečnostech, kterými by byla srozumitelně odůvodněna. Žalobce dále namítal, že nebylo v nynějším řízení přihlíženo k některým přitěžujícím okolnostem, týkajících se následku jednání, a přestože již nebyly mnohé takové skutečnosti hodnoceny, byť byly původně hodnoceny jako velmi závažné a žalobci přitěžující, nedošlo nyní ke snížení pokuty. Takový závěr postrádá podle žalobce logiku. Pokud bylo

nejprve učiněno rozhodnutí na základě určitých přitěžujících okolností a v následujícím rozhodnutí o odvolání již k nim nebylo přihlíženo pro jejich nadbytečnost (viz. úvaha prvoinstančního orgánu o tom, že není-li v silách žalobce nastavit kontrolu, aby nedocházelo k pochybením, pak musí počítat s následnými sankcemi, kterou žalovaný vyňal z hodnocení jako nadbytečnou atp.), pak mělo dojít ke snížení uložené pokuty. K tomu však nedošlo. Dále podle žalobce žalovaný řádně nepřezkoumal odvolací námitku směřující ke snížení pokuty s ohledem na časový odstup ode dne spáchání deliktu. Žalobce také označil za diskriminační a nemající oporu v zákoně tvrzení správních orgánů o tom, že uvádění potravin do oběhu přímo konečným spotřebitelům je nutno považovat za závažnější způsob uvádění do oběhu než např. skladování. Žalobce ještě namítal, že napadeným rozhodnutím žalovaného nebylo přezkoumáno jeho odvolání v rozsahu, v jakém bylo prvoinstanční rozhodnutí napadeno. Napadené rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném právním posouzení věci, je diskriminační a došlo jím k porušení zákazu dvojího přičítání. V důsledku uvedených nedostatků byla žalobci uložena pokuta zcela zjevně nepřiměřená. Proto žalobce soudu navrhl, aby pokutu snížil na částku nepřevyšující 20.000,-Kč a nebo, aby obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že se ve svém rozhodnutí se všemi námitkami žalobce uvedenými v odvolání vypořádal, přičemž námitkami nebylo poukázáno na takové vady, které by mohly být překážkou pro potvrzení odvoláním napadeného rozhodnutí. Žalovaný dále zopakoval své závěry z napadeného rozhodnutí, na těchto setrval. U uloženého opatření zdůraznil, že nemusí být prokázáno, že povinnost byla porušována po celou dobu. Vzhledem k použití slova „vždy“, muselo být žalobci zřejmé, že opatření má za cíl systémové vyřešení vnitřních postupů žalobce tak, aby k podobným pochybením již nedocházelo. Dále uvedl, že za škodlivý následek lze považovat jen samotnou možnost ohrožení práv spotřebitelů. V dané věci nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt, přitom doba od spáchání deliktu není hlediskem, k němuž se přihlíží při ukládání pokuty. V novém rozhodnutí se prvoinstanční orgán již nedopustil porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Použité úvahy nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozparem. Jelikož nebyly dány důvody pro změnu napadeného rozhodnutí spočívající ve snížení uložené pokuty, potvrdil žalovaný prvoinstanční rozhodnutí a odvolání zamítl. Práva žalobce byla oběma správními rozhodnutími respektována, a proto žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Obsahem připojených správního spisů jsou mimo jiné prvostupňové i druhostupňové rozhodnutí správních orgánů, dále protokoly o výsledcích jednotlivých kontrol, včetně jejich příloh, uložené opatření, 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. Také odvolací námitky uplatněné v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí byly obdobné, jako námitky uplatněné v žalobě. Odvolacími námitkami se žalovaný řádně zabýval v odůvodnění svého rozhodnutí. S jeho hodnocením se plně ztotožnil i Krajský soud v Brně, a na toto jeho odůvodnění rozhodnutí v celém rozsahu odkazuje.

Pokud žalobce namítal, že žalovaný potvrdil prvostupňové správní rozhodnutí, aniž proto byly splněny podmínky stanovené zákonem, neboť je právně nesprávné, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné, pak krajský soud naopak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného i prvostupňové správní rozhodnutí mají náležitosti stanovené zákonem. 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. 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. Totéž platí pro odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný řádně posoudil, jak soulad napadeného rozhodnutí správního orgánu 1. stupně 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, týkajícím se nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí a jeho právní nesprávnosti. Krajský soud nesouhlasí s žalobcem ani v tom, že se žalovaný nezabýval všemi odvolacími námitkami. Jak je z napadeného rozhodnutí žalovaného zřejmé, ten se naopak odvolacími námitkami řádně zabýval a své závěry srozumitelně odůvodnil. Soud tedy shledal nedostatek podmínek pro zrušení prvostupňového správního rozhodnutí žalovaným. K výše uvedenými žalobním námitkám ještě soud pro úplnost dodává, že některé z nich byly formulovány dosti nekonkrétně, tedy pouze v obecné rovině a žalobce je blíže nespecifikoval, a proto by se jimi soud ve správním soudnictví neměl pro jejich nekonkrétnost zabývat. I za těchto okolností je však zdejší soud z procesní opatrnosti přezkoumal, přitom však nebyla shledána vadnost či nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Vzhledem k některým obecným tvrzením žalobce však Krajský soud v Brně odkazuje na ust. § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s., podle něhož měl žalobce povinnost přesně specifikovat žalobní body v žalobě tak, aby z nich bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Byl povinen vylicít konkrétní nezákonné kroky či úvahy správního orgánu vůči němu a současně ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost. Nelze se spokojit pouze s obecnými odkazy například na ustanovení zákona, bez souvislosti s konkrétními skutkovými výtkami. Musí být zřejmé, jaké aspekty těchto skutkových dějů či okolností 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.

Dalším důvodem, proč dle žalobce nemělo být rozhodnutí správního orgánu 1. stupně žalovaným potvrzeno, bylo hledisko závažnosti jednání, jenž bylo údajně odůvodňováno skutečnostmi, které jsou již znaky skutkové podstaty správního deliktu, čímž mělo dojít k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Podle žalobce prvoinstanční orgán nerespektoval závazný právní názor vyslovený v této věci Krajským soudem v Brně ve zrušovacím rozsudku ze dne 30.3.2010, č.j. 29 Ca 107/2008-56, a vytčenou vadu nenapravit. Krajský soud tehdy žalovanému vytkl, že potvrdil prvostupňové rozhodnutí, ačkoliv v něm došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, a to při úvaze (při ukládání pokuty) o hodnocení následků protiprávního jednání spočívajícího v porušení práva spotřebitele na nabídku výhradně potravin odpovídajících ve všech znacích standardům, včetně jakostních parametrů. Soud v hodnocených skutečnostech spatřoval jinými slovy popsanou skutkovou podstatu uvedených správních deliktů (porušení povinnosti vyřadit z dalšího oběhu potraviny neodpovídající požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem), a tedy nepřípustné porušení zásady zákazu dvojího přičítání, kdy nelze tutéž skutečnost hodnotit při úvaze o spáchání konkrétního správního deliktu a zároveň ji použít i při hodnocení hledisek rozhodných pro uložení konkrétní výše pokuty. Pokud žalobce dále poukazoval na porušení zásady zákazu dvojího přičítání u hodnocení následku jednání na konci str. 8 prvoinstančního rozhodnutí, kde mělo být uvedeno, že „potraviny s vadami popsanými ve výroku jsou nepoživatelné a konzumní brambory rané dokonce napadeny plísní, která může způsobit zdravotní potíže,“ pak k tomu soud uvádí, že takto fakticky nebyl hodnocen následek, neboť ten nebyl v poškození zdraví spotřebitelů zjištěn, jak uvedl prvoinstanční orgán. Byla však uvážena míra možného poškození spotřebitelů, jichž mohl být větší počet s ohledem na větší množství nevyhovujících potravin, kteří byli na svých právech poškozeni již tím, že vydali své finanční prostředky za nevyhovující potraviny, a tedy neobdrželi rovnocenné plnění (mimo jiné šlo o nepoživatelné, popř. hnilobou napadené potraviny). Žalobcem namítané slovní spojení bylo použito v rozhodnutí v jiném kontextu, než jak je nyní žalobce dává v žalobě do souvislostí s dvojím přičítáním stejných skutečností. Žalobce uvedené vytrhl z kontextu, prvoinstanční orgán následek protiprávního jednání spatřoval v možném poškození spotřebitelů po ekonomické stránce, že vydali finanční prostředky a nedostalo se jim odpovídajícího plnění (shnilou zeleninu mohli pouze vyhodit do odpadků, nikoliv ji konzumovat), a nikoliv v závadnosti potravin či nedostatku jejich jakosti. Obdobné bylo dokonce použito i v předchozím prvoinstančním rozhodnutí, přičemž v tomto podle soudu nebylo spatřováno porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Krajský soud závěrem k výše uvedenému uvádí, že se orgán 1. stupně v novém rozhodnutí již nedopustil vady, kterou mu soud dříve vytkl. Shora uvedenou úvahu, kterou soud původně hodnotil za „jinými slovy popsanou skutkovou podstatu“, prvoinstanční orgán již v novém rozhodnutí opětovně nepoužil, a další podobné úvahy či vady se nedopustil. Závazný právní názor vyslovený soudem v jeho původním zrušovacím rozsudku byl v novém správním rozhodnutí respektován a došlo k odstranění vytýkané vady.

Krajský soud k tomu připomíná, že zásada zákazu dvojího přičítání byla opakovaně vyložena judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz. jeho rozsudek 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, a dále též rozsudek zdejšího soudu ze dne 29.8.2007, č.j. 29 Ca 211/2006-34, publikován 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)“.

Přestože nebylo prokázáno poškození spotřebitele (např. škodlivý následek v poškození zdraví spotřebitele), podle soudu nevylučuje tato skutečnost možnost zvážit, v rámci hodnocení kritéria následku protiprávního jednání, i míru možného poškození spotřebitele. V této souvislosti Krajský soud v Brně poukazuje ve shodě se svým dřívějším rozsudkem ze dne 30.7.2004, č.j. 29 Ca 245/2002-69, a ze dne 7.12.2009, č.j. 30 Ca 17/2008-35, na to, že 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. To se také v dané věci stalo. S kritériem následků 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, že žalobce uváděl do oběhu velké množství nevyhovujících potravin, které případně nebyly ani bezpečné a existovala zde možnost negativních dopadů (na ekonomii, zdraví atd.) spotřebitele. 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 (postačuje ohrožení) na svých právech i tak, že vydali své finanční prostředky, za něž měli právo získat potravinu nejen zdravotně bezpečnou, ale odpovídající všem parametrům, tedy rovnocenné protiplnění, k čemuž však v dané věci nedošlo. Z logiky věci také vyplývá, že skutečně museli být poškozeni minimálně ti spotřebitelé, kteří si nevyhovující potraviny již zakoupili, a to na svých právech, především v ekonomické rovině, neboť za své finanční prostředky obdrželi nevyhovující potravinu, popř. nevhodnou k lidské spotřebě. I v případě reklamace takové potraviny by byli spotřebitelé ekonomicky poškozeni, neboť by jim nikdo nenahradil náklady spojené s opětovnou cestou do provozovny žalobce a zpět domů, ani náklady za ztracený čas při nuceném vyřizování celé záležitosti, a ani nemožnosti požití zakoupené potraviny v původně zamýšlený čas. Krajský soud v Brně se proto ztotožnil se závěry žalovaného v jeho rozhodnutí, když za škodlivý následek protiprávního jednání lze považovat i jen pouhé potencionální ohrožení spotřebitele, a považuje za nedůvodnou námitku žalobce, že v jeho neprospěch bylo hodnoceno údajné hypotetické poškození spotřebitelů, bez opory v provedených důkazech, neboť nebylo prokázáno, že by spotřebitelé vydali prostředky za potraviny (žalobce vytýkal nepřezkoumatelnost). V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí byly na str. 8-9 uvedeny zcela konkrétní úvahy o možném poškození spotřebitele (např. na zdraví v důsledku hniloby apo.), a tedy nemohlo jít o ničím nepodložené domněnky. Pokud pak správní orgány v dané věci uvážily míru možného poškození většího počtu spotřebitelů, nevybočily z mezí logického uvažování ani nepřekročily zákonem stanovené meze volného správního uvážení.

K úvahám o hodnocení hlediska následku protiprávního jednání soud 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 nevyhovující či 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. K tomu soud odkazuje mimo jiné i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4Ads 123/2009-99, kde v obdobné věci bylo ve prospěch stěžovatele hodnoceno to, že nebyl prokázán škodlivý následek, spočívající v poškození zdraví spotřebitele, ale zároveň bylo

zohledněno, že došlo k uvádění do oběhu potravin, které nebyly bezpečné a existovala tak možnost negativních dopadů na zdraví spotřebitele.

Další výhrady směřoval žalobce proti uloženému opatření.

Z připojených správních spisů soud zjistil, že uloženým opatřením k odstranění zjištěných nedostatků ze dne 17.9.2007 v 10:30, č.j. P056-40464/07/D, byla žalobci uložena povinnost na provozovně zajistit řádné označení jablek zemí původu tak, aby u jednoho produktu byla vždy uvedena pouze jedna země původu, s termínem splnění do 17.9.2007. Kontrolou plnění uloženého opatření dne 3.10.2007 bylo zjištěno, že žalobce nesplnil uložené opatření a vytýkané vady neodstranil, když jím uváděná jablka do prodeje byla označena více různými zeměmi původu a spotřebitel tak byl nadále uváděn v omyl, žalobce tím mimo jiné naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. b) zák. o potravinách.

Pokud žalobce spatřoval nesprávnost závěrů prvoinstančního rozhodnutí v posouzení doby trvání nesplnění uloženého opatření, neboť prý nebylo prokázáno, že porušení trvalo od 17.9. do 3.10.2007, pak mu zdejší soud v tomto nemohl přisvědčit. Z výroku rozhodnutí je patrné, že jako čas spáchání tohoto správního deliktu bylo uvedeno pouze datum 17.9.2007 (jako termín splnění uloženého opatření) a dále datum 3.10.2007 (jako termín zjištění nesplnění uloženého opatření) a nikoliv celá doba od 17.9. do 3.10.2007. Porušení povinnosti spočívající v uvádění do oběhu jablek způsobem uvádějícím spotřebitele v omyl, když byly potraviny označeny dvojí zemí původu, bylo zjištěno jednak 17.9.2007 a jednak 3.10.2007. Stejně tak je posuzováno porušení předmětné povinnosti, tedy, že k němu došlo jednak 17.9.2007 a jednak 3.10.2007. Je tedy pravdou, že nebylo prokázáno, že po všechny dny od 17.9. do 3.10.2007 trvalo toto porušení povinnosti, a proto ani toto období nebylo hodnoceno jako doba jednání. K tíži žalobce však byla přičtena délka doby, po kterou nebyl schopen zajistit plnění uloženého opatření. Jde o dobu od zjištění porušení povinností (17.9.2007) do doby zjištění nerespektování uloženého opatření (3.10.2007). V napadeném rozhodnutí žalovaného je zcela konkrétně uvedeno, že v neprospěch žalobce byla hodnocena doba trvání správního deliktu spočívajícího v nesplnění uloženého opatření. Z formulace uloženého opatření vyplývá, že bylo vyžadováno u žalobce přijetí takových postupů, které by systémově vyřešily označování ovoce pouze jedinou skutečnou zemí původu. K tomu však nedošlo, jak vyplývá z kontroly provedené u žalobce dne 3.10.2007 a z protokolu pořízeného na místě č. P059-40464/07, neboť došlo opětovně ke stejnému pochybení, jako u předchozí kontroly. Tedy ani po dobu 16-ti dnů nebyl žalobce sto zajistit, aby u jednoho produktu – jablek – zn. Golden Delicious balených či volných, byla vždy uvedena jen jedna země původu. K tomuto závěru nemusí být prokázáno, že povinnost byla porušována nepřetržitě po celou dobu od 17.9. do 3.10.2007. Není možné dát žalobci za pravdu ani v tom, že uložená opatření neignoroval a naopak správnímu orgánu písemně oznámil, že vytýkaný nedostatek odstranil. Písemné prohlášení žalobce o splnění uloženého opatření v žádném případě neobstojí, mohl by písemně oznámit cokoliv, přitom následná kontrola dne 3.10.2007 prokázala opak, tedy, že uložené opatření nebylo splněno, a že žalobce uváděl do oběhu jablka označená dvojí zemí původu. Tvrzení žalobce a jeho písemné prohlášení o splnění opatření tedy nebylo pravdivé. Podle soudu je z formulace uloženého opatření zřejmé, že se vztahovalo na jakékoliv produkty (jablka) uváděné žalobcem do oběhu a netýkalo se pouze jablek uváděných žalobcem do oběhu dne 17.9.2007. Z formulace „vždy“ vyplývá, že cílem opatření bylo systémově vyřešit vnitřní postupy žalobce tak, aby již k obdobnému pochybení nedocházelo.

Pokud žalobce dále namítal nesprávnost uloženého opatření, že je zcela obecné, směřuje pouze k zajištění plnění zákonných povinností, a že tímto způsobem nelze opatření

ukládat, pak k tomu soud uvádí, že se žalobce těmito žalobními námitkami odklonil od merita projednávané věci. Žalobce totiž tímto směřuje do samotné povahy uloženého opatření a předmětné námitky proti opatření již v tomto řízení uplatnit nelze. Proti uloženému opatření byl žalobce oprávněn podat ve lhůtě 3 dnů námitky, o čemž byl řádně poučen (viz. Opatření ze dne 17.9.2007, č. P059-40464/07/D, založené ve správních spisech), a tohoto svého práva nevyužil. Rozhodnutí o námitkách vydané podle ust. § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 146/2002 Sb.“), podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, přičemž podmínkou soudního přezkumu je vyčerpání všech zákonných opravných prostředků, tedy podání námitek ve správním řízení, které však žalobce nevyčerpal. Nevyčerpání všech opravných prostředků – námitek proti uloženému opatření, nelze nahrazovat uplatněním námitek proti opatření v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí o uložení pokuty (včetně sankce za nesplnění uloženého opatření). Takový postup je podle krajského soudu nepřipustný. Z výše uvedených důvodů považuje soud námitku žalobce za nedůvodnou.

Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že v předmětné věci bylo prokázáno porušení povinností žalobcem, které mu české právní předpisy a předpisy komunitárního potravinového práva ukládaly. Nad rámec svých zákonných povinností však žalobce nevyvinul žádnou aktivní činnost k tomu, aby se mohl zprostit své, jinak zákonem dané, objektivní odpovědnosti. Odpovědnost právnických osob za správní delikt je konstruována ve veřejném právu objektivně, jak částečně připomínal i žalobce v žalobě. V daném případě tedy žalobce, jako provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh potraviny, nesl podle zákona objektivní odpovědnost za zjištěné nedostatky na jeho provozovně. Konstrukce objektivní odpovědnosti však není absolutní, jak připomínal žalobce v žalobě, žalobce se může z odpovědnosti „vyvinut“, resp. za správní delikt neodpovídat, prokáže-li, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil (§ 17i odst. 1 zák. o potravinách v platném znění). Podle krajského soudu však v posuzovaném případě žalobce neprokázal aktivní činnost nad rámec svých zákonných povinností, nezbytnou k zproštění se objektivní odpovědnosti (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7.12.2009, č.j. 30 Ca 17/2008-35, jenž poukazuje na nutnost prokázání „veškerého úsilí“, resp. na aktivní činnost účastníka řízení). Takový aktivní přístup žalobce nebyl ve správním řízení zjištěn a žalobce tak neprolomil svoji objektivní odpovědnost (nestačí pouhé tvrzení o dodržení zákonných povinností).

Pokud žalobce brojil proti úvaze prvoinstančního orgánu spočívající v tom, že pokud není v silách žalobce nastavení takové interní kontroly, aby nedocházelo k žádným pochybením, musí žalobce v případě porušení předpisů počítat s tím, že bude následovat sankce úměrná závažnosti pochybení, pak podle názoru krajského soudu, ale i žalovaného (vyjádřeného v odůvodnění jeho rozhodnutí), nejde o úvahu v obecné rovině nesprávnou, avšak při ukládání sankce v této věci za úvahu nadbytečnou. Stejně tak bylo nadbytečné přisuzovat takové skutečnosti přitěžující význam. Za nadbytečnou byla označena rovněž úvaha prvoinstančního orgánu ohledně povinnosti dodržovat české právní předpisy a předpisy ES při uvádění potravin do oběhu, neboť jinak, v případě zjištěného porušení, je kontrolní orgán oprávněn takovému subjektu uložit sankci nebo opatření vedoucí k odstranění nedostatků s tím, že jde o skutečnost přitěžující. Krajský soud v Brně se zcela ztotožnil s postupem žalovaného, který vyjmul výše uvedené nadbytečné úvahy prvoinstančního správního orgánu z dalšího hodnocení, a to s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu č.j. 5 Afs 16/2003-56, rozsudek č.j. 6 As 19/2005-52, rozsudek č.j. 4 Ads 123/2009-99), podle níž rozhodnutí správních orgánů v obou stupních tvoří jeden celek a připouští se oprava či doplnění prvoinstančních správních úvah odvolacím

orgánem. K těmto úvahám již nebylo dále při hodnocení protiprávního jednání a ukládání pokuty přihlíženo. Jelikož šlo o naprosto obecné úvahy, bez konkrétního vztahu k projednávané věci, nemohlo vynětí těchto úvah z hodnocení závažnosti protiprávního jednání jakkoliv ovlivnit konkrétní výši uložené pokuty. I přes vyňaté úvahy tak nebyl dán důvod ke snížení pokuty, a to zejména s ohledem na veškeré ostatní okolnosti, zejména výrazně přitěžující vysoké množství nevyhovujících potravin uváděných žalobcem do oběhu (celkem 2.270 kg a 75 ks) a vyhodnocení vyšší celkové závažnosti jeho protiprávního jednání. Krajský soud v Brně se ztotožnil s takovým postupem žalovaného a uloženou pokutu ve výši 50.000,- Kč považuje za zcela přiměřenou, když činí 0,1 % maximálně možné výše pokuty 50 mil. Kč, která mohla být uložena za nejzávažnější z žalobcem spáchaných správních deliktů.

Pokud žalobce uváděl, že již v předchozím správním řízení považoval za přiměřenou pokutu v částce nepřevyšující 30.000,- Kč, a nyní, s ohledem na uplynutí doby od spáchání vytykaného deliktu, jen pokutu nepřevyšující částku 20.000,- Kč, pak soudu není zřejmé, z čeho žalobce při stanovení těchto limitů vycházel. Žalobci sice lze dát za pravdu v tom, že s ohledem na dobu, která od spáchání deliktu uplynula, ztrácí pokuta preventivní a bezprostřední charakter, avšak nemůže být důvodem pro snížení uložené pokuty. Uplynutí doby či větší časový odstup od spáchání deliktu do uložení pokuty nejsou hledisky, ke kterým by měl správní orgán přihlížet při úvaze o výši pokuty, ani kritériem pro snížení pokuty nebo upuštění od jejího uložení. V absurdním případě by pak využití všech opravných a přezkumných prostředků účastníky řízení vedlo ke snížení pokuty, což není účelem těchto prostředků. Na časovou souvislost ukládání pokuty ve vztahu k jejím preventivnímu charakteru pamatují zákonná ustanovení o prekluzi. Dojde-li k zániku odpovědnosti za správní delikt, pokutu nelze uložit. Podle § 17 odst. 17 zákona o potravinách, ve znění platném do 14.5.2008, lze pokutu uložit pouze do dvou let ode dne, kdy příslušný orgán dozoru zjistí porušení povinností, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení došlo. Vzhledem k ust. § 41 s.ř.s. neběžely uvedené lhůty po dobu řízení před soudem, a proto v dané věci nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt. Vzhledem ke změnám právní úpravy, které nastaly po spáchání správního deliktu, se správní orgány nutně zabývaly změnami zákona o potravinách a správně vyhodnotily jeho použití v této věci ve znění do 14.5.2008. Ke změnám došlo rovněž v předpisech ES. I přes změny právní úpravy, nezanikla trestnost žádného ze správních deliktů, které jsou žalobci kladeny za vinu. Není pravdou, že se žalovaný nevyjádřil ve svém rozhodnutí k odvolací námitce týkající se snížení pokuty. Dokonce prvoinstanční správní orgán se zabýval možností upuštění od uložení pokuty (strana 7 odst. 5 jeho rozhodnutí), ale neshledal pro tento postup důvody ve smyslu ust. § 17 odst. 18 zákona o potravinách v tehdy platném znění. Jednalo se o natolik závažné porušení právních povinností, že nebylo možno od potrestání žalobce upustit. Navíc v případě nesplnění uloženého opatření, konkrétně naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. b) posledně cit. zákona, nelze od pokuty upustit ve smyslu ust. § 17 odst. 18 zákona o potravinách, ve znění platném do 14.5.2008. Krajský soud v Brně tedy přisvědčil závěrům správních orgánů v tom, že v posuzovaném případě není možno upustit od uložení pokuty ani ji snížit.

V předmětné věci byl při použití absorpční zásady správně posuzován z více spáchaných správních deliktů žalobcem delikt nejprísneji postižitelný. Dle názoru krajského soudu je zřejmé, že správní orgány obou stupňů popsaly 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. § 17 odst. 18 zákona o potravinách ve znění do 14.5.2008, podle kterého se přihlédne při určení výměry pokuty k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Oba správní orgány postupovaly v intencích uvedeného

ustanovení. Napadené 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, nevybočuje z mezí logického uvažování.

Žalobce závěrem namítal, že správní orgány nesprávně vyhodnotily žalobcův prodej či nabízení k prodeji nevyhovujících potravin za závažnější formu uvádění potravin do oběhu, než je například skladování, přičemž takový závěr nemá oporu v zákoně a je diskriminační.

K této námitce soud uvádí, že v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí bylo správně hodnoceno, v rámci hodnocení způsobu spáchání správního deliktu, zjištěné uvádění nevyhovujících potravin do oběhu formou prodeje zákazníkům jako závažnější způsob než je například skladování, přeprava či dovoz takových potravin. Zákon o potravinách považuje v ustanovení § 2 písm. p) za uvádění potravin do oběhu jejich nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě, skladování, přepravu pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje. Podle soudu nelze použitou správní úvahu, aprobovanou také žalovaným, považovat za nezákonnou, neboť zákon o potravinách zdůrazňuje ochranu spotřebitele, přičemž spotřebitel je ze všech forem uvádění potravin do oběhu ve smyslu ustanovení § 2 písm. p) zákona o potravinách nejvíce ohrožen právě při prodeji či nabídce prodeje. Proto je třeba považovat tuto formu uvádění do oběhu za nejzávažnější způsob porušení právních povinností. 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. Výše citovanou úvahu správních orgánů obou stupňů tedy nelze označit za vybočující ze zákonných mezí, přičemž netrpí ani vnitřním logickým rozporem použité argumentace. Žalobní námitku proto soud hodnotí jako 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.

Soud žalobě nevyhověl, neboť napadené rozhodnutí žalovaného i prvostupňové správní rozhodnutí přihlíží řádně ke všem zákonným hlediskům, které je třeba hodnotit v rámci správní úvahy ohledně výše ukládané pokuty, a uplatněné žalobní námitky shledal nedůvodnými.

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 orgán vycházel a vyvodil správné závěry, a které měly vliv i na uložení výše pokuty. Ve správních rozhodnutích je také upřesněno, proč nemohlo být využito upuštění od uložení pokuty.

Rozhodnutí žalovaného o odvolání bylo vydáno v souladu se správním řádem i konstantní judikaturou správních soudů, žalovaný v něm řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil použité správní úvahy. 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 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.

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 31.5.2012

JUDr. Jana Jedličková, v.r.
předsedkyně senátu