



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, 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 15.12.2010, č.j. AZ981-2/104/9/2010-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 4.3.2011 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15.12.2010, č.j. AZ981-2/104/9/2010-SŘ, jakož i předchozího prvostupňového správního rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Táboře, ze dne 13.10.2010, č.j. BT331-4/2010/155/3/2010-SŘ. Napadeným prvostupňovým správním rozhodnutím byla postupem podle ust. § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), žalobci uložena pokuta ve výši 30.000,- Kč za porušení právních povinností, a dále mu byla stanovena povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 830,- 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 potvrzeno a odvolání žalobce bylo zamítnuto.

Žalobci bylo kladeno za vinu, že dne 6.4.2010 v provozovně v Táboře (ul. Volgogradská 25) uvedl prodejem na trh potravinu „HLUBOCE ZMRAZENÉ KUŘECÍ ŘÍZKY PRSNÍ“ v balení po 1 kg, v celkové hmotnosti 25 kg, od dovozce EURO FRIGO Praha s.r.o., u níž byla překročena technicky nevyhnutelná hodnota obsahu vody stanovená čl. 20 odst. 1 Nařízení Komise (ES) č. 543/2008 ze dne 16.6.2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22.10.2007, a to v oblasti obchodních norem pro drůbeží masa (dále jen „Nařízení č. 543/2008“). U náhodně odebraného vzorku potravin z výše uvedeného množství byl zjištěn v akreditované laboratoři SZPI v Praze poměr voda/bílkovina (W/PR) v hodnotě 4,2, čímž potravina nevyhověla požadavku v odst. 6.4 přílohy VIII Nařízení č. 543/2008, podle něhož je nejvyšší přípustný poměr 3,4. Čl. 20 odst. 1 cit. nařízení ukládá, že hluboce zmrazené dělené drůbeží maso (kuřecí prsní řízek bez kůže) může být uváděno na trh Společenství k obchodním účelům pouze za předpokladu, že obsah vody nepřekračuje technicky nevyhnutelné hodnoty stanovené analytickou metodou uvedenou v příloze VIII. Jelikož žalobce uvedeným jednáním, jiným než je uvedeno v § 17 odst. 2 písm. a) zák. o potravinách, porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství (čl. 20 odst. 1 Nařízení č. 543/2008) upravujícím požadavky na potraviny, dopustil se správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zák. o potravinách, za což mu hrozila pokuta až do 3.000.000 Kč podle § 17 odst. 3 písm. b) zák. o potravinách.

V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl prvostupňový správní orgán veškeré podklady pro správní řízení, kterými se řídil a s nimiž byl žalobce seznámen. Konkretizoval Doklad o kontrole č. D018-30367/10 z 6.4.2010, včetně přílohy Protokolu o odběru vzorku č. D018-30367/10/A01, dále Protokol o kontrole č. P051-30367/10 z 24.5.2010, včetně příloh Protokolu, Posudku, Vyúčtování za provedený rozbor z 13.5.2010 a Opatření č. P051-30367/10/D, a dále Zprávu žalobce z 2.6.2010 o likvidaci výrobku. 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, stejně tak námitky v případě nesouhlasu s uloženým opatřením (§ 5 odst. 1 zákona o inspekci), přičemž tohoto práva žalobce ve správním řízení nevyužil a námitky nepodal. Oběma správními orgány uváděné listinné podklady jsou součástí správních spisů. Na základě kontrolních zjištění bylo s žalobcem zahájeno dne 17.8.2010 správní řízení a 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. Protokolem o zkoušce č. D018-30367/10/A01 bylo doloženo dle rozboru v akreditované zkušební laboratoři, že předložený vzorek nevyhovuje ve znaku poměr voda/bílkovina požadavkům Nařízení č. 543/2008, a tedy taková potravina neměla být uvedena na trh. Žalobce tak protiprávním jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zák. o potravinách. Nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by kontrolní zjištění zpochybňovaly, nebylo ani třeba řízení důkazně doplnit. Rovněž žalovaný měl za to, že výsledky kontrolního zjištění (popsáno v protokolech a jejich přílohách) byl spolehlivě zjištěn skutečný stav věci a porušení ustanovení potravinového práva bylo dostatečně prokázáno. Při ukládání pokuty bylo postupováno dle § 17i odst. 2 zák. o potravinách. Při hodnocení hlediska následku bylo vzato ve prospěch žalobce, že nebyl prokázán konkrétní škodlivý následek. Při úvaze o okolnostech bylo hodnoceno ve prospěch žalobce, že rozsah zjištěných nedostatků nebyl velký, a že žalobce s kontrolními orgány spolupracoval, přičemž splnil i uložené opatření ke

stažení výrobků z trhu. Při úvaze o způsobu spáchání bylo hodnoceno ve prospěch žalobce, že nebyl výrobcem potravin a zjištěnou latentní závadu nemohl svými prostředky na provozovně zjistit. Celková závažnost protiprávního jednání byla zhodnocena jako nižší. K žalobcem namítanému veškerému úsilí, které měl vynaložit k zabránění porušení povinnosti, žalovaný uvedl, že podle § 17i odst. 1 zák. o potravinách musí účastník řízení vyvinout aktivitu k prolomení své objektivní odpovědnosti, a nikoliv pouze tvrdit, že dodržel své zákonné povinnosti. Takový aktivní přístup však u žalobce nebyl zjištěn. Nepředložil před vydáním prvostupňového rozhodnutí žádné obranné argumenty, přičemž své závěry o vyvinění opřel až v odvolání o vyhodnocení kritérií § 17i odst. 2 zák. o potravinách, které provedl prvostupňový správní orgán (jeho úvahy o tom, kdy mohlo dojít k překročení množství vody, a že účastník řízení nakládal s potravinou podle předpisů). Na nezbytnost aktivního přístupu účastníka řízení poukázal rovněž rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7.12.2009, č.j. 30 Ca 17/2008-25. Se závěrem prvostupňového správního orgánu o objektivní odpovědnosti žalobce za správní delikt se žalovaný ztotožnil. K další odvolací námitce, týkající se nesprávnosti postupu, je-li násobena nadlimitní jednotková hodnota 0,8 množstvím kusů závadných výrobků, čímž je žalobci k tíži dvakrát přičítáno totéž množství výrobků, žalovaný uvedl, že u prvostupňového správního orgánu neshledává nesprávnost v postupu a ani dvojí přičítání. Je pouze konstatováno zjištění navýšení vody v potravinech o hodnotu 0,8. Zvýšením obsahu vody ve výrobcích bylo poškozeno několik tisíc spotřebitelů, neboť dodávka činila celkem 10.255 kg (kusů) balení, když při tomto množství již není zvýšená hodnota vody o 0,8 tak zanedbatelná (obsah vody v gramech na 1 kg výrobku činí v uvedeném množství hmotnostní rozdíl cca 8 kg). Přitom závažnost jednání byla celkově zhodnocena jako malá, protože poškození jednotlivého spotřebitele bylo nepatrné, a proto byla posouzena ve prospěch žalobce. Podle žalovaného nevybočila úvaha prvostupňového správního orgánu z mezí běžné logiky a odvolací námitku označil za nedůvodnou. Poslední okruh odvolacích námitek žalobce se týkal neupuštění od uložení pokuty, ačkoliv pro to byly podle něj splněny podmínky, což nebylo odůvodněno, a proto považoval prvostupňové správní rozhodnutí za nepřezkoumatelné a bez zákonných náležitostí, když současně vynaložil žalobce veškeré úsilí k zabránění porušení právních povinností, aby se vyvinil z objektivní odpovědnosti. Podle žalovaného se však prvostupňový správní orgán řádně zabýval upuštěním od uložení pokuty, a proč tak neučinil řádně zdůvodnil v odůvodnění rozhodnutí. Podle správního orgánu 1. stupně provozovatel potravinářského podniku nese objektivní odpovědnost za nedostatky zjištěné u něj na provozovně, z níž se může vyvinut jen, prokáže-li, že vynaložil veškeré možné úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil, k čemuž však v dané věci nedošlo. K upuštění od uložení pokuty nebylo přikročeno, neboť šlo o větší množství balení a více poškozených spotřebitelů, většina výrobků již byla prodána a ke stažení neprodaných výrobků z prodeje došlo až na pokyn orgánu dozoru. Žalovaný se s tímto závěrem správního orgánu 1. stupně ztotožnil a doplnil, že na upuštění od uložení pokuty nemá žalobce právní nárok, neboť jde pouze o oprávnění správního orgánu, který jej nevyužil. Ke způsobu spáchání správního deliktu hodnotil prvostupňový správní orgán ve prospěch žalobce i to (vedle shora uvedeného), že nebylo prokázáno, že by závada byla způsobena na provozovně, když potravina byla řádně balená a uchovávána při předepsané teplotě. Spotřebitel-jedinec byl nesporně poškozen, avšak míra takového poškození byla nepatrná. Kritérium závažnosti bylo vzato ve prospěch žalobce a bylo hodnoceno jako malé. Při posuzování následků nebyl zjištěn přímý škodlivý následek, ani stížnosti ze strany spotřebitelů, což bylo posouzeno ve prospěch žalobce. Naopak v neprospěch žalobce byl uvažován větší počet poškozených spotřebitelů, když bylo prodejem 10 255 kg (kusů balení) předmětné potravin poškozeno několik tisíc spotřebitelů. U takového množství výrobku již není hodnota 0,8 zanedbatelná. Celková závažnost protiprávního jednání byla zhodnocena jako nižší. S uvedenými úvahami se ztotožnil i

žalovaný. Při rozhodování o pokutě byla oběma správními orgány hodnocena všechna kritéria v ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Žalovaný k hodnocení ještě doplnil odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně, č.j. 30 Ca 17/2008, podle něhož lze za následek protiprávního jednání považovat již jen pouhou možnost zkrácení práv spotřebitelů. Pokuta ve výši 30.000,- Kč představuje 1% ze zákonem stanovené sazby pokuty, která tak byla uložena při spodní hranici zákonného rozmezí, je přiměřená a není ekonomicky zatěžující či likvidační, přičemž 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 a ačkoliv nebylo prvostupňové správní rozhodnutí řádně přezkoumáno. Obě správní rozhodnutí nemají dle žalobce náležitosti stanovené zákonem a jsou nepřezkoumatelná, spočívají na nesprávném právním posouzení věci a byla jimi uložena žalobci nepřiměřená pokuta. Žalobce dále své námitky směřoval jednak proti prvostupňovému rozhodnutí a jednak proti rozhodnutí žalovaného. Obdobné námitky již byly uplatněny v odvolání a žalovaný se s nimi v napadeném rozhodnutí již vypořádal. Žalobce především napadal závěr prvostupňového správního rozhodnutí o tom, že u žalobce nedošlo k vynaložení veškerého úsilí, aby porušení povinnosti zabránil, což je podle něj neurčitý a neodůvodněný závěr. Prvostupňový správní orgán byl povinen ještě uvést, jaké další úsilí mělo být žalobcem vynaloženo. Žalobce má za to, že veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti vynaložil. Byl mu vytýkán jediný nedostatek, a sice překročení přípustného poměru voda/bílkovina u jediné potraviny. Prvostupňový správní orgán k tomu dokonce konstatoval, že žalobce potravinu řádně skladoval při požadované teplotě a kontroloval její řádné balení, nicméně zjištěnou latentní závadu nemohl žalobce svými prostředky v provozovně zjistit a nebylo ani prokázáno, že by k závadě došlo na provozovně, když potravina byla řádně balená a k absorpci vlhkosti či vody nemohlo dojít. Podle žalobce je z těchto skutečností zřejmé, že vynaložil veškeré úsilí, které je možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil. Za nesprávný označil žalobce postup při hodnocení celkového množství vody ve výrobku, konkrétně násobení zjištěné nadlimitní hodnoty 0,8 celkovým množstvím výrobků. Je tak dvakrát žalobci přičítána k tíži tatáž skutečnost – množství výrobků. Relevantní je pouze hodnota 0,8. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí žalobce dále namítal nepřezkoumatelnost jeho závěru (nebyl odůvodněn) o tom, že nebude upuštěno od uložení pokuty, ač pro to podle žalobce byly splněny podmínky. Jelikož žalobce vynaložil veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, byly splněny podmínky pro upuštění od uložení pokuty.

Vzhledem k tomu považoval žalobce pokutu za zjevně nepřiměřenou. Pokud za této situace žalovaný zamítl odvolání žalobce, je zřejmé, že řádně nepřezkoumal veškeré odvolací námitky a jeho rozhodnutí je nesprávné a vnitřně rozporné. K otázce možného vyvinění žalovaný pouze opakoval skutečnosti uvedené již v prvostupňovém správním rozhodnutí a navíc u obou správních orgánů šlo o úvahy zmatečné (žalovaný uvedl, že vyšší hodnotou vody v potravině byl spotřebitel-jedinec nesporně poškozen, naopak spr. orgán 1. stupně na str. 5 rozhodnutí uvedl, že přímý následek nebyl zjištěn). V žádném případě nešlo o úvahy o tom, jak žalobce s potravinou nakládal a kdy mohlo dojít k překročení hodnoty vody v potravině. Žalovaný se dále v napadeném rozhodnutí vyjádřil k odlišné skutečnosti, než vůči které směřovala námitka žalobce, týkající se násobení hodnoty 0,8 celkovým množstvím, když je žalobci přičítána k tíži stejná skutečnost dvakrát (množství výrobku). Žalovaný tak nepřezkoumal řádně všechny odvolací námitky. Podle žalobce byla v napadeném rozhodnutí hodnocena míra poškození spotřebitele jako nepatrná, závažnost protiprávního jednání jako malá a odchylka ve vztahu k množství výrobků již nikoliv tak zanedbatelná. Žalobce nezpochybnil, že v případě upuštění od uložení pokuty jde o výkon diskreční pravomoci

správního orgánu s tím, že žalobce nemá na takový postup právní nárok. Taková správní úvaha však musí být odůvodněna tak, aby byla přezkoumatelná soudem. Podle žalobce však není předmětná úvaha odůvodněna ani v jednom z rozhodnutí. Napadené rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné a nezákonné, nebyly jím přezkoumány všechny odvolací námitky, a je tak věcně i právně nesprávné, přičemž ukládá pokutu zjevně nepřiměřenou. 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 setrval na svém dosavadním stanovisku a uvedl, že obsahem žaloby jsou námitky, které žalobce uplatnil již v odvolacím řízení, a s nimiž se žalovaný již vypořádal v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný nezjistil závady v postupu prvostupňového správního orgánu, proto jeho rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl jako nedůvodné. V dalším odkázal žalovaný na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Obsahem připojených správních spisů jsou mimo jiné prvostupňové i druhostupňové rozhodnutí správních orgánů, dále doklad o kontrole a protokol o kontrole z obou provedených kontrol, včetně jejich příloh – např. protokolu o odběru vzorku, posudku, vyúčtování nákladů rozboru, opatření, zpráva žalobce o stažení výrobků a likvidaci, 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 podobné s námitkami uplatněnými v žalobě. Odvolacími námitkami se přitom řádně zabýval žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí, na které Krajský soud v Brně v plném rozsahu odkazuje, neboť se s hodnocením provedeným žalovaným zcela ztotožnil.

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 skutkové podstaty na uvedená zjištění. 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 se všemi uplatněnými odvolacími námitkami. Soud se zcela ztotožnil se závěry žalovaného a naopak nesouhlasil s tvrzením žalobce o zmatečnosti, nepřezkoumatelnosti a věcné či právní nesprávnosti rozhodnutí žalovaného. 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 a přezkoumatelným způsobem odůvodnil. K uvedenému okruhu žalobních námitek ještě soud dodává, že některé z nich byly formulovány nekonkrétně (např. „že se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami“, nebyly konkretizovány ty, s nimiž se nevypořádal apod.), 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 znění 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 správní orgány přihlížely při ukládání pokuty k rozhodným hlediskům uvedeným v § 17i odst. 2 zákona o potravinách, použitými logickými úvahami, kterými tato hlediska hodnotily, nedošlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Jednotlivá hlediska byla celkově vyhodnocena jako nižší závažnosti, tedy ve prospěch žalobce, a to i přes velké množství nejakostních výrobků předmětné potraviny, z nichž většina již byla prodána spotřebitelům. Podle názoru zdejšího soudu nemohl být uvedeným postupem správních orgánů žalobce poškozen. Naopak s tímto postupem se ztotožnil i zdejší soud, který jej považuje za správný a v souladu se zákonem.

Proti hodnoceným kritériím žalobce pouze namítal, že k jeho tíži byla hodnocena dvakrát stejná skutečnost, a to množství potravin. Nesouhlasil s tím, že zjištěná nadlimitní hodnota 0,8 vody v potravine, resp. nadlimitní poměr vody/bílkovina, byla násobena celkovým množstvím výrobků.

Krajský soud v Brně k tomu uvádí, že se v tomto případě nejednalo o dvojí přičítání. Již prvostupňový správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že po oznámení laboratorních výsledků bylo z prodejní sítě staženo 113 kusů výrobků, přičemž do té doby bylo již prodáno 10 255 kusů balení, což představovalo poměrně velké množství. Pro povolené způsoby chlazení zpracovaných kuřat stanoví Nařízení č. 543/2008 přípustnou hodnotu poměru voda/bílkovina na 3,4, což je technicky nevyhnutelné množství vody absorbované během zpracování, včetně přirozené vody v kuřecím mase. Při porovnání této hodnoty předepsané a hodnoty rozbořem zjištěné (4,2) byl zjištěn rozdíl o hodnotu 0,8, která překročila o 19,1% povolenou hranici. U potraviny označené jakostní třídou „A“ spotřebitel vždy očekává splnění veškerých jakostních norem. Vyšším poměrem vody ve výrobku byl

spotřebitel – jedinec poškozen, avšak míra poškození byla nepatrná. „V tomto směru“ byla závažnost jednání žalobce hodnocena jako malá, přičemž toto kritérium bylo vzato ve prospěch žalobce. Jelikož již bylo prodejem realizováno celkem 10.255 balení předmětné potraviny, bylo poškozeno několik tisíc spotřebitelů. V takovém množství výrobků již není hodnota 0,8 tak zanedbatelná. Při přepočtu obsahu vody na 1 kg výrobku v uvedeném celkovém množství představuje již hmotnostní rozdíl cca 8 kg, takže poškození všech spotřebitelů jako celku je z tohoto pohledu již větší. Toto hodnotící kritérium bylo vzato v neprospěch žalobce.

Z výše uvedeného je podle krajského soudu zřejmé, že se nejedná o dvojí přičítání, nýbrž pouze konstatování, že v odebraném vzorku potraviny bylo zjištěno navýšení vody o hodnotu 0,8, což ve vztahu k jednomu spotřebiteli představuje malé překročení povolené hodnoty (míra poškození byla vyhodnocena jako nepatrná), avšak ve vztahu k velkému množství již prodaných předmětných výrobků se tato nadlimitní hodnota vody v potravině již nejevila správním orgánům tak zanedbatelná, neboť při množství 10.255 ks prodaných výrobků muselo být nákupem takové nejakostní potraviny poškozeno několik tisíc spotřebitelů. Z tohoto pohledu pak bylo hodnoceno poškození spotřebitelů jako celku již větší, což odpovídá většímu množství prodaných nejakostních výrobků. Krajský soud v Brně má zato, že tyto úvahy správních orgánů jsou zcela legitimní, nevybočují z mezí běžné logiky a odpovídají i zjištěnému skutkovému stavu. Také ust. § 17i odst. 2 zákona o potravinách obsahuje pouze demonstrativní výčet zákonných kritérií, k nimž správní orgán při určení výměry pokuty přihlíží, avšak může vzít v úvahu i další kritéria, kterými lépe vystihne závažnost zkoumaného protiprávního jednání, neboť předmětný výčet kritérií není taxativně uzavřen. V žádném případě se nejednalo o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. 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. Správní orgány správně vyjádřily jen malé překročení stanovené hodnoty vody v potravině, ale velké množství takto nejakostních výrobků. Krajský soud se proto ztotožnil s argumentací správních orgánů a námitku žalobce neshledal za důvodnou.

Žalobce dále namítal, že vynaložil veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, čímž se zprostil objektivní odpovědnosti za správní delikt ve smyslu ust. § 17i odst. 1 zák. o potravinách. Závěr prvostupňového správního orgánu o tom, že nedošlo k vynaložení takového úsilí, považoval žalobce za neodůvodněný. Za neodůvodněný, a tedy nepřezkoumatelný považoval žalobce rovněž závěr o tom, že nebude upuštěno od uložení pokuty, ač pro to byly podle žalobce splněny podmínky, tedy že vynaložil veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti.

Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že v předmětné věci bylo prokázáno porušení povinností žalobcem, které mu 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, v daném případě tedy žalobce, jako provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh potraviny, nese podle zákona objektivní odpovědnost za zjištěný nedostatek na jeho provozovně. Konstrukce objektivní odpovědnosti však není absolutní, žalobce se může z odpovědnosti „vyvinut“, resp. za správní delikt neodpovídat, prokáže-li, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinností zabránil (§ 17i odst. 1 zák. o potravinách). Podle krajského soudu však v posuzovaném případě žalobce neprokázal aktivní činnost nad rámec svých zákonných povinností, nezbytnou ke 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. Sám žalobce měl aktivním přístupem prolomit objektivní odpovědnost, ale nikoliv jen tvrdit, že dodržel své zákonné povinnosti. Své závěry o „vyvinění se“ totiž opřel pouze o úvahy prvostupňového správního orgánu, použité při hodnocení jednotlivých kritérií ve smyslu § 17i odst. 2 zák. o potravinách, který v odůvodnění rozhodnutí mimo jiné uvedl, že ve prospěch žalobce uvážil i okolnosti, že žalobce nebyl výrobcem potravin, dále že zjištěnou latentní závadu potravin nemohl dostupnými prostředky na provozovně zjistit, dále že potravin byla řádně balená a uchovávaná při předepsané teplotě, a také že nebylo prokázáno, že by k závadě došlo na provozovně žalobce. Sám žalobce však nepředložil v průběhu správního řízení žádné obranné argumenty a své tvrzení o vynaložení „veškerého úsilí“ neprokázal. Pokud žalobce tvrdil, že provádí i kontrolu složení výrobků, pak u této nejakostní potravin kontrolu neprovedl, neboť jinak by musel sám zjistit větší přítomnost vody v potravine, a to ještě před kontrolou potravinářské inspekce. Pod „vynaložené veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti“ lze podřadit, vzhledem k rozsáhlé dodávce těchto potravin, například prověření dodavatele, kontaktování dodavatele aj., které žalobce mohl například ještě učinit. Podle krajského soudu nelze výše uvedené vyhodnotit tak, že žalobce vynaložil veškeré úsilí, které je možno požadovat, aby k porušení povinnosti nedošlo. Žalobci nelze přisvědčit ani v tom, že správní orgány, pokud dospěly k závěru, že účastníkem řízení nebylo vynaloženo veškeré úsilí, měly povinnost uvést, jaké další úsilí mělo být účastníkem řízení ještě vynaloženo. Soud k tomu doplňuje, že není povinností správních orgánů, aby žalobce poučovaly, jaké další aktivity nad rámec zákonných povinností má vykonat, aby naplnil dikci zákona a prolomil svoji objektivní odpovědnost za správní delikt. Žalobcem tvrzená povinnost správních orgánů nevyplývá z právních předpisů a ani z konstantní judikatury správních soudů. Neuvedením konkrétních aktivit, které by měl žalobce nad rámec svých zákonných povinností učinit, správní orgány nezpůsobily vadu svých rozhodnutí, která by měla za následek jejich nezákonnost. Krajský soud v Brně se ztotožnil se závěry správních orgánů o objektivní odpovědnosti žalobce za správní delikt, které byly v odůvodnění jejich rozhodnutí řádně odůvodněny (jak vyplývá i ze shora uvedeného), a námitky žalobce považuje za nedůvodné.

Žalobce dále namítal nepřezkoumatelnost (neodůvodněnost) závěru správních orgánů o tom, že nebude upuštěno od uložení pokuty, ačkoliv pro to splnil podmínky, neboť vynaložil veškeré úsilí k zabránění porušení povinností. Proto žalobce také považoval uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou.

Krajský soud v Brně z obsahu odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí zjistil, že se tento orgán možností upuštění od uložení pokuty ve smyslu § 17i odst. 6 zák. o potravinách zabýval, a proč tak neučinil, řádně v rozhodnutí odůvodnil. Upustit od uložení pokuty může orgán dozoru podle § 17i odst. 6 zák. o potravinách v případě, kdy došlo k nápravě protiprávního stavu v souladu s uloženým opatřením nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti a nejednalo se o jinou než zdravotně nezávadnou potravinu. V rozporu s podmínkami pro upuštění od uložení pokuty uvedenými v § 17i odst. 6 cit. zák. totiž byla v daném případě většina nejakostních výrobků již prodána, a tak již nebyla ani možná náprava protiprávního stavu, přičemž ke stažení zbylých neprodaných výrobků došlo až po provedené kontrole na pokyn orgánu dozoru. Přitom se jednalo o velké množství nejakostních výrobků, jejichž prodej se dotkl většího počtu spotřebitelů. Výše uvedenou úvahu považoval za dostatečnou i žalovaný, který ji napadeným rozhodnutím potvrdil. Nad rámec výše uvedeného také poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.1.2010, č.j. 4 Ads 129/2009-111, z něhož vyplývá, že pokud správní orgány v rozhodnutí výslovně nezmiňují posouzení možnosti upuštění do uložení pokuty, je z odůvodnění těchto

rozhodnutí zřejmé, že normu § 17 odst. 18 věty druhé zák. o potravinách zvážily a při uložení pokuty zohlednily. Judikatura správních soudů tedy považuje za dostatečné i pouhé zvážení možnosti upuštění od uložení pokuty bez výslovného zmínění posouzení této možnosti.

Krajský soud v Brně k tomu dále uvádí, že se v předmětném případě plně ztotožnil s odůvodněním neupuštění od uložení pokuty, a také se závěry obou správních orgánů v jejich rozhodnutích. Na upuštění od uložení pokuty nemá žalobce právní nárok, naopak jde o oprávnění dané správnímu orgánu, který jej nemusí využít. Jedná se totiž o výkon diskreční pravomoci správního orgánu. Správní úvaha prvostupňového správního orgánu o neupuštění od uložení pokuty v této věci, kterou podpořil i žalovaný, je zcela legitimní a přezkoumatelná, při níž správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze volného správního uvážení a ani tuto zákonem předvídanou diskreční pravomoc nezneužil. Podle zdejšího soudu jde o úvahu logickou, právně relevantní a nevybočující z mezí povolené správní úvahy.

Pro úplnost k tomu soud dodává, že 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 přímo nenapadal, soud k tomu 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 nejakostní 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, přičemž spotřebitel byl poškozen po ekonomické stránce, pokud si zakoupil potraviny neodpovídající parametrům, které vyžadují právní předpisy nebo deklarují výrobci, a také zkrácen na svém výběru či rozhodovacím právu při nákupu jakostních potravin. 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 (nikdo si nestěžoval na nejakostní potraviny, nebyly zjištěny konkrétní negativní dopady na zdraví spotřebitelů apod.), hodnotil žalovaný celkové hledisko následku protiprávního jednání jako polehčující a ve prospěch žalobce, neboť i míra překročení hodnoty vody v potravině byla malá. S uvedeným hodnocením následku protiprávního jednání se krajský soud ztotožnil. Potencionální ohrožení spotřebitele (ekonomicky, na zdraví apod.) není přímým znakem skutkové podstaty, a tedy v dané věci ani nemohla být porušena zásada zákazu dvojího přičítání.

Na posledně uvedeném nemění nic ani to, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „závažnost protiprávního jednání byla hodnocena jako malá, poškození jednotlivého spotřebitele bylo sice nesporné, ale v míře nepatrné, a uvedené hodnotící kritérium bylo celkově posouzeno ve prospěch žalobce, když v jeho prospěch bylo hodnoceno i to, že nebyl prokázán škodlivý následek“. Uvedené hodnocení žalovaného koresponduje se závěry prvostupňového správního orgánu v jeho rozhodnutí, a není s ním v rozporu ani není zmatečné, jak nepravdivě tvrdil žalobce v žalobě, nýbrž je totožného obsahu. Žalobce např. kritizoval zmatečnost v tom, že žalovaný uvedl, že „spotřebitel-jedinec byl nesporně poškozen“ (na str. 4 odst. 4 rozhodnutí žalovaného), avšak že spr. orgán 1. stupně naopak uvedl, že „přímý následek nebyl zjištěn“ (na str. 5 odst.3 rozhodnutí). Přitom obě tvrzení použily oba správní orgány, ale žalobce je v žalobě vytrhl z kontextu a postavil do protikladu.

Žalovaný řádně přezkoumal veškeré odvolací námitky a přezkoumatelným způsobem v rozhodnutí odůvodnil své závěry o nich. Jeho úvahy pokládá soud za věcně správné,

logické, v souladu se zákonnými požadavky a nikoliv za vnitřně rozporné či zmatečné, jak uváděl žalobce ve svých námitkách.

Krajský soud v Brně především uvádí, že rozhodnutí obou správních orgánů netrpí žádným z důvodů nepřezkoumatelnosti, tj. nesrozumitelností nebo nedostatkem důvodů. Ve výroku je řádně popsán správní delikt, jehož se žalobce dopustil, jakož i to, jaký za něj správní orgán uložil trest. V odůvodnění rozhodnutí je pak popsáno skutkové zjištění, z něhož správní orgán vycházel. V obou správních rozhodnutích je také upřesněno, proč nemohlo být využito upuštění od uložení pokuty a správní orgány se vypořádaly i se všemi hledisky stanovenými pro určení výše pokuty ve smyslu zákona o potravinách. Na základě toho pak byla uložena pokuta. Nelze tedy uvažovat o nesprávném právním posouzení. Námitky žalobce směřovaly pouze do části, v níž se správní orgány zabývaly odůvodněním výše uložené pokuty, popř. upuštěním od jejího uložení, a kdy posuzovaly jednotlivé polehčující či přitěžující okolnosti. Podle názoru soudu postupovaly správní orgány obou stupňů v souladu s konstantní judikaturou správních soudů (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2006, č.j. 4 As 14/2005-84, a rozsudek ze dne 28.2.2006, č.j. 4 As 26/2005-5), ze které vyplývá, že správní orgány jsou povinny řádně odůvodnit jednotlivá zákonná kritéria tak, aby bylo možno přezkoumat, k čemu správní orgány při ukládání pokuty přihlížely. Jak již bylo výše naznačeno, žalovaný i správní orgán 1. stupně se těmito kritérii v nyní přezkoumávaných rozhodnutích důsledně zabývaly a zdůvodnily, jaký měly vliv na uložení pokuty. 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. Vzhledem k tomu, že zákon umožňoval uložit za předmětné protiprávní jednání pokutu až do výše 3 mil. Kč, a také s ohledem na míru závažnosti žalobcem porušené povinnosti, kterou správní orgány dostatečně odůvodnily, má krajský soud za to, že pokuta uložená zcela při spodní hranici zákonného rozpětí sazby není nepřiměřená. Prodej 10 255 kusů nejakostní potraviny, sice označené jakostní třídou „A“, ale nesplňující tyto parametry, je třeba označit za zcela nepřipustný, zvláště s ohledem na skutečnost, že spotřebitel v České republice, jakožto členském státu Evropské unie, oprávněně očekává vysokou kvalitu takto označených a prodávaných potravin, a to ve smyslu standardů zakotvených v platných právních normách. Soud tedy shledává uloženou pokutu za přiměřenou, plně odpovídající charakteru porušené povinnosti.

Na základě výše uvedených zjištění a hodnocení hledisek, které musely správní orgány vzít v úvahu při určení výměry pokuty dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách (jedná se o závažnost správního deliktu, zejména způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl delikt spáchán), uložil prvoinstanční správní orgán žalobci pokutu ve výši 30.000,- Kč. Žalovaný svým rozhodnutím úvahy prvoinstančního správního orgánu potvrdil a své závěry řádně odůvodnil. Pokuta žalobci uložená ve výši 30.000,- Kč představuje pouze 1% z nejvýše přípustné hranice pokuty 3 mil. Kč. Soud má za to, že pokuta byla žalobci uložena při samé spodní hranici zákonného rozpětí, kdy správní orgány byly velmi shovívavé k množství nejakostních a z převážné části již prodaných výrobků spotřebitelům, tedy k protiprávnímu jednání žalobce, jímž byl porušen zákon. Pokuta tedy není nepřiměřená a ani likvidační vůči žalobci, nýbrž s ohledem na charakter a intenzitu porušené povinnosti žalobcem je pokutou přiměřenou a není dán důvod pro její změnu (např. k upuštění od jejího uložení), neboť je již na nejnížší možné úrovni, jakou bylo možno žalobci uložit za porušení povinnosti. 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. b) zákona o potravinách ohrožen pokutou až do výše 3 mil. Kč, přičemž mu byla

uložena sankce dosahující 1% z maximálně možného limitu. Pokuta plně odpovídá závažnosti protiprávního jednání, zejména způsobu, následku a okolnostem, za nichž byl delikt spáchán.

Krajský soud nepovažuje rozhodnutí žalovaného za vadné ani nepřezkoumatelné, a tak dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro jeho zrušení. Již prvoinstanční správní orgán řádně popsal skutková zjištění, mající vliv na uložení výše pokuty. Z nich pak byly vyvozeny správné závěry. 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.

Rozhodnutí žalovaného o odvolání bylo vydáno v souladu se správním řádem i konstantní judikaturou správních soudů, žalovaný v něm řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil své správní úvahy. Rozhodnutí má veškeré náležitosti stanovené zákonem a není věcně či právně nesprávným. Rozhodnutí o výši pokuty, včetně neupuštění od jejího uložení, patří do oblasti správního uvážení, které soudu přísluší posuzovat pouze do té míry, zda nepřekročilo meze stanovené zákonem. K tomu v daném případě nedošlo. Použité správní úvahy nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozporem. Soud shledal uloženou pokutu za přiměřenou, plně odpovídající charakteru a rozsahu porušené povinnosti.

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 by 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 27.4.2012

JUDr. Jana Jedličková, v.r.
předsedkyně senátu