



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 JUDr. Zuzany Bystřické v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem v Praze, Pod Višňovkou 25, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem se sídlem v Praze, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 28. 6. 2010, č. j. AD919-10/2008/44/9/2010-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 :

Rozhodnutím ze dne 28.6.2010, č.j. AD919-10/2008/44/9/2010-SŘ, žalovaný změnil (pouze tak, že v označení použitých právních předpisů: nařízení (ES) č. 543/2001, nařízení (ES) č. 2288/1997 a nařízení (ES) č. 2200/1996 vypustil dovětek v platném znění) výrok rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorát v Ústí nad Labem č.j. 308-9/117/5/2007-SŘ ze dne 27.4.2010. Jinak se žalovaný s rozhodnutím orgánu 1. stupně ztotožnil. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta podle § 17 odst. 7 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), za použití zásady absorpční dle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 29.000,- Kč za vícečetné porušení právních povinností, čímž

opakovaně došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 7 zákona o potravinách.

Proti označenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu. Rozhodnutí napadl v celém rozsahu. Obecně namítl, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci a byla jím žalobci uložena nepřiměřená pokuta. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nemají náležitosti stanovené zákonem, jsou zmatečná a nepřezkoumatelná. Žalobce byl dle svého názoru zkrácen na svých právech, a to zejména na právu na řádné a úplné přezkoumání rozhodnutí správního orgánu. Zdůraznil, že správní orgány rozhodovaly ve věci opakovaně, když první rozhodnutí obou orgánů byla zrušena rozsudkem zdejšího soudu ze dne 30.11.2009, č.j. 30 Ca 323/20007-48. Ač byly správní orgány poučeny o tom, že v souladu s ustanovením § 78 odst. 5 s.ř.s. jsou vázány právním názorem soudu vysloveným v odůvodnění zrušujícího rozsudku, přičemž v novém rozhodnutí je nutno se soustředit na řádné a přesvědčivé odůvodnění ukládané sankce tak, aby byla zohledněna všechna zákonná hlediska vyplývající z ustanovení § 17 odst. 18 zákona o potravinách, tímto názorem se neřídily. Prvoinstanční rozhodnutí je vnitřně rozporné i proto, že ve výroku rozhodnutí o pokutě je žalobce postihován za spáchání skutku – neuvedení třídy jakosti, který v době rozhodování již není deliktem. V odůvodnění je uvedeno, že za tento delikt žalobce není sankcionován a s ohledem na to, byla snížena pokuta o 1.000,- Kč na částku 29.000,- Kč. I když je v tomto rozhodnutí uvedeno, že pokuta je uložena podle absorpční zásady, spíše se jeví, že byla uložena kumulativně za všechny vytýkané delikty. Pokud by totiž bylo postupováno podle zásady absorpční, nemohlo by dojít k uložení pokuty ve výši 29.000,- Kč, která se jeví jako nepřiměřená. Prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné i proto, že zde absentuje úvaha, proč došlo právě ke snížení pokuty o 1.000,- Kč v důsledku vypuštění jednoho skutku. Žalobce má za to, že v důsledku této skutečnosti mělo dojít k podstatnému snížení pokuty. Navíc s ohledem na to, že pokuta je ukládána s odstupem 3 let, postrádá svůj preventivní charakter, což mělo být zohledněno. Pokud se jedná o spáchání skutku spočívajícího v provozních nečistotách a porušení podlahy a dlažby, byly zde dány podmínky pro upuštění od pokuty ve smyslu § 17 odst. 18 věty druhé zákona o potravinách. Tím se prvoinstanční orgán vůbec nezabýval. Při úvahách o výši pokuty se žalovaný nezabýval zákonnými hledisky a v důsledku toho je prvoinstanční rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K tíži žalobce přičítal množství v jeden den zjištěných správních deliktů a větší množství nejakostního česneku. Žalobce se domnívá, že posouzení souběhu deliktu podléhá absorpční zásadě a jedině v jejím rámci může být postihováno množství spáchaných deliktů. Pokud by tedy množství bylo posuzováno i z hlediska závažnosti, došlo by k přičítání jedné skutečnosti k tíži žalobce dvakrát. Pokud jde o samotné množství spáchaných deliktů, žalobce se domnívá, že toto nelze považovat ve srovnání s celkovým počtem kontrolovaných povinností za skutečnost významně přitěžující. Žalobce je dále přesvědčen o tom, že zjištění nečistot způsobených denním provozem a dvou druhů nejakostních potravin, z nichž jedna podléhá rychlé zkáze a byla pouze v malém množství, nijak nesvědčí o nedůslednosti žalobce při kontrole potravin. V předmětný den bylo u žalobce kontrolováno plnění dalších povinností, nebyla zjištěna jakákoliv pochybení. Stejně tak napadené rozhodnutí, kterým bylo rozhodováno o odvolání, je právně nesprávné. Žalovaný se nikterak nevypořádává s tím, proč byla v důsledku vypuštění jednoho deliktu snížena pokuta právě jen o částku 1.000,- Kč. Žalovaný se nevypořádal s odvolacími námitkami, zejména s námitkou, že pokuta je uložena po více než 3 letech od spáchání deliktu. Nejedná se o bezprostřední reakci správního orgánu. Za nesprávné považuje žalobce úvahu žalovaného, že preventivní stránka trestu nespočívá pouze ve včasnosti uložení sankce, ale stejně tak i v její výši a v přístupu správního orgánu k postihování závažných správních

deliktů. Žalobce nerozumí závěru, že má preventivní stránka trestu spočívat v jeho výši. Tím by bylo možno argumentovat pouze v případě, že by trest byl uložen v určité časové souvislosti s vytýkaným deliktem. S odstupem 3 let od spáchání deliktu výše trestu nemůže hrát preventivní roli. Žalobce je rovněž přesvědčen, že se v daném případě nejedná o závažný správní delikt. Za nesprávný považuje žalobce rovněž přístup žalovaného při vypořádání ostatních odvolacích námitek. Žalobce je přesvědčen, že přiměřenou by v daném případě byla pokuta ve výši 8.000,- Kč.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl. Dle jeho názoru prvoinstanční rozhodnutí bylo změněno v souladu s podmínkami stanovenými zákonem a napadené rozhodnutí je jak v souladu se skutečným stavem věci, tak i se zákonnými ustanoveními. Uložená pokuta je přiměřená. V předmětném řízení byl přesně a úplně zjištěn skutečný stav věci. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že žalobce kvalifikovaně nezpochybňoval skutková zjištění uvedená v kontrolních protokolech ani nevyužil možnosti podat proti znění protokolu námitky. Proto neměl žalovaný žádný důvod považovat skutková zjištění za zpochybněná. Jak prvoinstanční orgán, tak i žalovaný v rozhodnutí respektovaly veškeré právní názory Krajského soudu v Brně vyslovené ve zrušujícím rozsudku. Zejména přesvědčivě odůvodnily výši pokuty uložené na základě absorpční zásady. Není pravdou, že by byl žalobce trestán za skutek, jež v době rozhodování již nebyl správním deliktem. Oproti soudem zrušeným rozhodnutím nebyl trestán za uvádění do oběhu bez označení třídy jakosti produktů karotka s natí, česnek, zelí hlávkové červené a kapusta hlávková. To bylo výslovně uvedeno i v napadeném rozhodnutí. Pokud se týká stanovení výše pokuty, prvoinstanční orgán postupoval v souladu s právním názorem Krajského soudu v Brně, pokuta byla uložena na základě zásady absorpční, logicky a srozumitelně jsou zhodnocena všechna obligatorně stanovená kritéria pro stanovení výše pokuty. Rozhodnutí je plně přezkoumatelné a netrpí žádnými vadami, které by měly vliv na jeho zákonnost. Bylo přihlédnuto k okolnostem daného případu, výše pokuty vyjadřuje míru závažnosti a nebezpečnosti jednání pachatele správního deliktu pro společnost. Nejzávažnějším správním deliktem bylo shledáno nedodržení předpisu stanovujícího hygienické požadavky pro prodej potravin, vzhledem k množství účastníkem řízení spáchaných správních deliktů došlo ke snížení pokuty o 1.000,- Kč oproti zrušenému rozhodnutí. Na zrušené rozhodnutí je navíc nutno hledět jako by neexistovalo. Pokud se týká polemiky o preventivním charakteru pokuty, žalovaný setrvává na tom, že preventivnost není tvořena pouze včasným uložením, pokuta musí být navíc uložena v adekvátní výši, nesmí být ani příliš vysoká, ani příliš nízká, musí být stanovena na základě srozumitelně zhodnocených kritérií. Pokuta nemá pouze preventivní, ale i represivní charakter. Ve vztahu k prevenci nejde jen o individuální, ale i o generální prevenci. Nelze poukazovat na časový odstup od spáchání správních deliktů. K odstupu došlo vzhledem k využití možnosti dané právním řádem účastníkům nechat přezkoumat rozhodnutí správních deliktů soudem. Pokud by v důsledku toho mělo dojít ke snížení pokuty, docházelo by ke zneužívání soudních přezkumů ve snaze dosáhnout snížení pokuty. To jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Navíc po dobu soudního přezkumu neběží objektivní lhůta pro zánik odpovědnosti. Případné snížení pokuty dle § 17 odst. 18 zákona o potravinách je na správním uvážení a je třeba zohlednit specifika daného případu. Dle názoru žalovaného tedy prvoinstanční orgán nepochybil, když ke snížení nepřistoupil a své stanovisko odůvodnil tím, že uvedl, že větší množství porušení právních povinností bylo důvodem, pro který nebylo upuštěno od uložení pokuty. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně rozebral nedůvodnost námitek ohledně absorpční zásady. Z prvoinstančního rozhodnutí jasně vyplývá, že žalobce je postihován v rámci sazby deliktu nejprísnejší postizitelného, jako přitěžující okolnost je hodnoceno spáchání více správních deliktů. Účastník řízení naplnil totožnou skutkovou podstatu správního deliktu více

různorodými skutky, proto byla použita zásada absorpční. Uložený trest byl tedy trestem úhrnným v zákonné sazbě nejzávažnějšího ze spáchaných správních deliktů. Nejzávažnější byl delikt dle § 17 odst. 7 zákona o potravinách, který žalobce spáchal porušením hygienických požadavků stanovených v příloze II nařízení (ES) č. 852/2004, přičemž bylo vycházeno z toho, že dodržování hygienických požadavků kladených na potravinářské provozy je obecně nejzákladnějším předpokladem toho, že do oběhu budou uváděny pouze bezpečné potraviny. V této souvislosti žalovaný odkázal na judikaturu soudů např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 9/2008-328 ze dne 31.10.2008, č.j. 6 As 57/2004-54 ze dne 22.9.2005 a dále pak na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 57/2004-54. Bylo postupováno zcela v souladu s absorpční zásadou, pokud žalovaný stejně jako prvoinstanční orgán v rámci kritéria závažnosti zhodnotily v neprospěch žalobce množství v jeden den zjištěných deliktů a množství nejakostního česneku. Žalovanému není jasné, v čem žalobce spatřuje porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Dle žalovaného byly zcela splněny podmínky pro uložení pokuty, jejíž výše byla prvoinstančním orgánem srozumitelně odůvodněna. Žalovaný se domnívá, že není možno zohlednit to, že žalobcem byly splněny povinnosti, které uvádí, neboť tak by docházelo k vytváření nerovného postavení např. s účastníky řízení, u nichž by bylo kontrolováno dodržování povinnosti jediné.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce konstatoval, že dle jeho názoru žalovaný zaměňuje přesné a úplné zjištění skutkového stavu věci se zjištěními, která jsou uvedena v protokole. Dle jeho názoru povinnost zjistit skutkový stav věci v rámci rozhodování správního orgánu je mnohem širší. To, že žalobce nebrojil proti kontrolním protokolům ještě neznamená, že skutečnosti v něm uvedené uznal za úplné, přesné a správné. Vyjádření ke snížení pokuty z 30.000,- Kč na 29.000,- Kč se jeví žalobci jako účelové. Žalobce v této souvislosti v podstatě zopakoval námitky uvedené v žalobě a předtím v odvolání. Ke své námitce, že vzhledem k velkému časovému odstupu od spáchání deliktu by mělo dojít jen již pro tuto skutečnost k podstatnému snížení pokuty žalobce konstatoval, že je nepochybné, že jedním z požadavků na ukládání správních sankcí je to, aby sankce byla uložena v přiměřené časové souvislosti s vytýkaným deliktem. K úvahám žalovaného, že pokud by byl tento názor žalobce připuštěn, docházelo by ke zneužívání soudního přezkumu rozhodnutí ve snaze dosáhnout snížení pokuty za správní delikty, žalobce konstatoval, že důvod, proč došlo k uložení sankce s časovým odstupem leží výhradně na straně žalovaného, jehož rozhodnutí bylo v řádném řízení před soudem zrušeno. Skutečnost, že původní rozhodnutí bylo vydáno nezákonně nemůže být přičítána k tíži žalobce, ale výhradně k tíži žalovaného. Žalobce rovněž setrvává na své námitce, že vyhodnocení správního deliktu jako závažného je nepřezkoumatelné a neopírá se o žádné správní úvahy. V napadeném rozhodnutí je totiž uvedeno doslova toto: „*žalovaný dále uvádí, že pokud se týká vyhodnocení správního deliktu jako závažného, tak k tomuto závěru dospěl správní orgán na základě správní úvahy, ve které zhodnotil skutková zjištění, která vycházejí z podkladů pro rozhodnutí*“. Tato formulace je důkazem o tom, že se jednalo o úvahu zcela nepřezkoumatelnou a odůvodněnou pouze obecnými formulacemi.

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

V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s.ř.s. přezkoumal Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházejícího jeho vydání,

příčemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Protože se v daném případě jednalo o situaci, kdy první rozhodnutí žalovaného i prvoinstanční rozhodnutí byly zrušeny Krajským soudem, zabýval se soud rovněž tím, zda v novém rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byl respektován závazný právní názor vydaný ve zrušovacím soudním rozhodnutí. Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání za splnění podmínek ve smyslu ustanovení § 51 s.ř.s.

Žaloba není důvodná.

Ze správního spisu zjistil soud následující skutečnosti, podstatné pro rozhodnutí:

V předmětné věci bylo vydáno rozhodnutí inspektorátu v Ústí nad Labem č.j. 308-2/117/5/2007-SŘ, žalovaný následně na základě odvolání žalobce rozhodl dne 9.10.2007 rozhodnutím č.j. 414/75/9/2007-SŘ. Obě tato rozhodnutí byla zrušena rozsudkem Krajského soudu v Brně č.j. 30 Ca 323/2007-48 pro vady řízení. Krajský soud dospěl především k závěru, že nebyly splněny zákonné podmínky pro změnu prvoinstančního rozhodnutí žalovaným, obě rozhodnutí správních orgánů krajský soud posoudil jako nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost. Důvodem bylo, že obě rozhodnutí porušovala absorpční zásadu.

Po zrušení prvního rozhodnutí rozhodla ve věci Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Ústí nad Labem, rozhodnutím č.j. 308-9/117/5/2007-SŘ ze dne 27.4.2010. Tímto rozhodnutím byla podle § 17 odst. 7 zákona o potravinách ve znění účinném do 14.5.2008 za použití analogie s ustanovením § 12 odst. 2 zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 29.000,- Kč. Bylo shledáno, že došlo celkem čtyřikrát k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, uvedeného v ustanovení § 17 odst. 7 zákona o potravinách ve znění účinném do 14.5.2008. Konkrétně byla skutková podstata naplněna tím, že žalobce dne 19.3.2007 vždy v provozovně na adrese Kabátnická, Most, uváděl do oběhu potraviny, a to Salát hlávkový dubový list červený – třída jakosti neuvedena, šarže hmotnosti 3 kg, země původu Itálie, přičemž bylo zjištěno, že 100% hlávek předmětné potraviny je nezdravých s plísní viditelnou pouhým okem. Uváděním této potraviny do oběhu účastník řízení nedodržel minimální požadavky na jakost dané potraviny, stanovené v oddílu 2 přílohy Nařízení Komise (ES) č. 1543/2001 ze dne 27. července 2001, kterým se stanoví obchodní norma pro saláty a endivii kadeřavou letní a endivii zimní, v platném znění. Dále byla uvedena skutková podstata naplněna i tím, že v téže provozovně téhož dne byla uváděna do oběhu potravina – Česnek, třída jakosti neuvedena, šarže o hmotnosti 71 kg, země původu Čína – 41% cibulí bylo nezdravých s plísní viditelnou prostým okem. Uváděním této potraviny do oběhu žalobce nedodržel minimální požadavky na jakost dané potraviny stanovené v oddílu 2 přílohy stanovené v příloze Nařízení Komise (ES) č. 2288/1997 ze dne 18. listopadu 1997, kterým se stanoví obchodní norma pro česnek, v platném znění. Tím došlo k porušení čl. 3 nařízení Rady (ES) č. 2200/96 ze dne 28. října 1996 o společné organizaci trhu s ovocem a zeleninou, v platném znění. Dalším skutkem bylo, že žalobce uváděl do oběhu čerstvé nebalené ovoce a čerstvou nebalenou zeleninu (potraviny), které nebyly označeny tabulkou s dobře viditelnými a čitelnými údaji, týkajícími se třídy jakosti. Jednalo se o potraviny – kiwi; grapefruity červené, bílé; hrušky červené, zelené; salát hlávkový Lollo Rosso, Lollo Blondo, ledový, Dubový list červený; paprika zeleninová. Uváděním těchto potravin do oběhu účastník řízení porušil ustanovení čl. 6 nařízení (ES) č. 2200/1996 stanovující povinnost nebalené potraviny mimo jiné označit tabulkou uvádějící třídu jakosti. Konečně bylo zjištěno, že žalobce v téže provozovně a téhož dne prováděl nedostatečně běžný úklid, byly zjištěny znečištěné regály u hořčice, u balených pekařských výrobků a nealkoholických nápojů, byly zjištěny znečištěné chladicí regály s mléčnými výrobky (sýry),

poškozená podlaha, porušená dlažba, pod níž jsou patrné otvory, v zázemí provozovny v chladírně s mléčnými výrobky a porušená dlažba v zázemí provozovny v chladírně s masem. Tím nebyly dodrženy požadavky Přílohy II Kapitoly 1 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, o hygieně potravin, v platném znění, když potravinářské prostory účastník neudržíval v čistotě a v dobrém stavu a porušil čl. 4 odst. 2 téhož nařízení, když jako provozovatel potravinářského podniku nedodržel všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II téhož nařízení. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu 1. stupně odkázal na příslušné protokoly z kontroly, jednotlivé skutky dále konkretizoval, uvedl, že dle ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., k odstranění protiprávního stavu uložil žalovanému opatřit nebalené produkty (čerstvé ovoce a čerstvou zeleninu) tabulkou s dobře viditelnými a čitelnými údaji týkajícími se třídy jakosti, přičemž při následné kontrole bylo zjištěno, že toto opatření bylo splněno. Taktéž byla žalovanému uložena povinnost udržovat provozovny v čistotě a zajistit opravu dlažby v chladírnách. Rovněž v tomto případě bylo při následné kontrole zjištěno, že uložené opatření bylo splněno. Orgán 1. stupně rovněž konstatoval, že veškerá kontrolní zjištění jsou uvedena podrobně v protokolech z provedených kontrol, včetně příloh a fotodokumentace, žalobce jako účastník byl správním orgánem poučen o své právu podat písemné a zdůvodněné námítky proti znění protokolu, přičemž tohoto práva nevyužil. Kontrolní zjištění nijak nedoplnil ani nezpochybnil. Žalovaný nevyužil ani své možnosti vyjádřit své stanovisko ke správním deliktům uvedeným v doručení o zahájení správního řízení, rovněž nenavrl provedení dalších důkazů. Orgán 1. stupně uvedl rovněž, že s účinností od 1.7.2009 došlo k podstatné změně přímo použitelných předpisů ES, dle kterých se hodnotí čerstvé ovoce a zelenina (jakost a označování) uváděné na trh v zemích Evropského společenství. Uvedl, jaká právní úprava je účinná v době vydávání rozhodnutí při hodnocení jakosti čerstvého ovoce a zeleniny. Dále uvedl, že pokud jde o označování čerstvého ovoce a zeleniny, platí pro produkty z ČR, ze třetích zemí i jiných členských států všeobecné požadavky na označení uvedené v čl. 5 nař. (ES) 1580/2007. Protože právní úprava účinná v době rozhodování již nesankcionuje protiprávní jednání spočívající v uvádění do oběhu produktů karotka s natí; česnek; zelí hlávkové a červené a kapusta hlávková, neoznačených třídou jakosti (v označení stačí uvést pouze zemi původu), není uvádění těchto vyjmenovaných produktů do oběhu bez označení jejich jakosti tímto rozhodnutím sankcionováno. Dále správní orgán 1. stupně konstatoval, že porušením většího množství různých právních povinností vyplývajících z přímo použitelných předpisů Evropského společenství spáchal žalobce pokaždé správní delikt uvedený v § 17 odst. 7 zákona o potravinách, ve znění účinném do 14.5.2008. Pokuta byla ukládána za užití ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, tedy za pomoci absorpční zásady. Za všechny skutky byla proto uložena jediná pokuta, vyměřená v zákonné sazbě správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Vzhledem ke společenské nebezpečnosti správní orgán 1. stupně jako nejzávažnější posoudil porušení hygienických požadavků. Toto své stanovisko náležitě odůvodnil, zejména uvedl, že dodržování hygienických požadavků je předpokladem proto, že do oběhu budou uváděny pouze bezpečné potraviny. V důsledku toho, že nebyl prováděn dostatečný běžný úklid, mohlo dojít ke kontaminaci potravin uváděných do oběhu. Zdůraznil, že právo spotřebitele na zakoupení bezpečné, ničím nekontaminované potraviny bylo mnohem vážněji ohroženo tímto jednáním než tím, že účastník uváděl do oběhu také plesnivou zeleninu. Plíseň byla totiž na první pohled zjevná a dalo se předpokládat, že si takovou zeleninu spotřebitel nekoupí. Jako zásadní přitěžující okolnost správní orgán vyhodnotil to, že žalobce se dopustil většího množství porušení právních povinností při uvádění potravin do oběhu, a to i přesto, že tímto rozhodnutím již není sankcionováno uvádění do oběhu tří druhů zeleniny bez označení. Skutečnost, že potraviny karotka s natí, česnek, zelí hlávkové a kapusta hlávková byly na rozdíl od prvního rozhodnutí uváděny do oběhu v době vydání rozhodnutí již v souladu se

zákonem, správní orgán zohlednil tím, že uložil nižší pokutu. Větší množství porušených právních povinností jako přítěžující okolnosti vyhodnotil správní orgán jednak proto, že svědčí o nedbalosti účastníka, ale i o tom, že souběh protiprávních jednání ve svém důsledku znamenal ohrožení práva na bezpečné potraviny mnohem většího množství spotřebitelů. Tato skutečnost byla rovněž důvodem pro který nebylo rozhodnuto o upuštění od pokuty. Při rozhodování o výměře pokuty bylo přihlédnuto k dalších kritériím stanoveným v § 17 odst. 18 zákona o potravinách. Přítěžující okolností bylo především to, že žalobce uváděl do oběhu větší množství nejakostního česneku. Konkrétně se jednalo o 71 kg této potraviny, kterou kontrolní orgán zakázal uvádět do oběhu. Přítěžující okolností je rovněž způsob spáchání tohoto deliktu, který svědčí o tom, že účastník řízení neprováděl dostatečně provozní kontrolu tohoto sortimentu potravin. Ani v případech ostatních deliktů nelze konstatovat, že by byla důsledně prováděna provozní kontrola. I přes tyto skutečnosti je ukládaná pokuta minimální, vyměřená na samotné spodní hranici zákonné sazby, neboť správní orgán přihlédl i k polehčujícím okolnostem, kterými bylo kratší délka trvání správních deliktů, která byla prokázána pouze v den kontroly a nebyl zjištěn žádný konkrétní škodlivý následek v důsledku protiprávního jednání účastníka řízení. Přesto však k ohrožení právem chráněných zájmů spotřebitelů došlo a uložení pokuty je z hlediska preventivního významu nutné. Pokuta je i dostatečným trestem za zjištěné porušení právních povinností. S ohledem na majetkové poměry účastníka řízení a jeho dlouhodobě významné postavení na trhu se nejedná o pokutu nepřiměřeně vysokou.

Proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu podal žalobce včas odvolání, v němž uplatnil v podstatě shodné námitky jako v podané žalobě.

Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil výrok rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, a to pouze tak, že vypustil u právních předpisů, a to nařízení (ES) dovětek „v platném znění“, neboť ani jedno z těchto použitých nařízení již v době vydání prvoinstančního rozhodnutí neplatilo. Na místo toho použil označení „ve znění platném v době spáchání správního deliktu“. K tomu konstatoval, že se jednalo o ustanovení, která platila po celou dobu jejich existence v nezměněné podobě a po pozbytí platnosti byla tato obsahově totožná ustanovení vložena do jiných právních předpisů a nemohlo tak dojít k záměně daných ustanovení za jiná. K odvolací námitce, že ve výroku rozhodnutí orgánu 1. stupně je účastník postihován za spáchání skutku – neuvedení třídy jakosti, který v době rozhodování již nebyl správním deliktem, přičemž v odůvodnění je uvedeno, že tento delikt není sankcionován, s ohledem na to je pokuta snížena o 1.000,- Kč, žalovaný uvedl, že není pravdou, že by dle výroku byl sankcionován delikt neoznačení třídy jakosti o nebalených produktech karotka s natí, česnek, zelí hlávkové červené a kapusta hlávková. Jedná se tedy o zcela nedůvodnou námitku. Skutečnost, že zanikla trestnost tohoto deliktu prvoinstanční orgán zohlednil tak, že oproti soudem zrušeným rozhodnutím uložil pokutu nižší o 1.000,- Kč. Toto ve svém rozhodnutí odůvodnil a odvolací orgán toto snížení považuje za správné. Za adekvátní považuje snížení pokuty o 1.000,- Kč, neboť závažnost porušení povinností, jejichž trestnost zanikla, lze považovat ve srovnání s porušením hygienických pravidel směřujících k ochraně zdraví spotřebitele a s uváděním do oběhu plesnivých potravin za zanedbatelnou a výši pokuty ve významné míře neovlivňující. Žalovaný se podrobně zabýval námitkami proti použití absorpční zásady. Zdůraznil, že žalovaný naplnil totožnou skutkovou podstatu správního deliktu více různorodými skutky. Za nejzávažnější správní delikt je považován delikt spáchaný porušením hygienických požadavků stanovených v příloze II nařízení (ES) č. 852/2004. Správní orgán 1. stupně vyšel z toho, že dodržování hygienických požadavků kladených na potravinářské provozovny je obecně nejzákladnějším předpokladem toho, že do oběhu budou uváděny pouze bezpečné potraviny. Žalovaný se zcela ztotožnil s úvahami o

výši pokuty, které orgán 1. stupně ve svém rozhodnutí uvedl. Vyšší závažnost je v tomto případě dána tím, že mohlo dojít ke kontaminaci potravin uváděných do oběhu. Jako zásadně přitěžující okolnost při rozhodování o výši ukládané pokuty však prvoinstanční orgán z hlediska závažnosti – tedy z hlediska společenské nebezpečnosti vyhodnotil větší množství ve výroku uvedených porušených právních povinností při uvádění potravin do oběhu, a to i přesto, že již není sankcionováno uvádění do oběhu tří druhů zeleniny bez označení třídy jakosti. Toto u některých produktů již není v současné době povinné. Větší množství porušených právních povinností bylo vyhodnoceno jako přitěžující okolnost jednak proto, že svědčí o nedbalosti účastníka řízení, jednak proto, že potenciální následek mohl zasáhnout větší množství spotřebitelů. Jako přitěžující okolnost bylo vyhodnoceno rovněž to, že účastník řízení uváděl do oběhu větší množství nejakostního česneku, jednalo se o 71 kg, přičemž jako přitěžující okolnost byl zhodnocen i způsob spáchání správního deliktu, který svědčí o nedostatečném provádění provozní kontroly. Žalovaný zdůraznil, že i přes v neprospěch účastníka posouzených okolností byla uložena pokuta minimální vyměřená na samotné spodní hranici sazby, a to vzhledem k polehčujícím okolnostem, kterými byla délka spáchání správních deliktů. Další polehčující okolností bylo, že nebyl zjištěn žádný konkrétní škodlivý náhled spáchaných deliktů. S hodnocením orgánu 1. stupně se žalovaný zcela ztotožnil. Žalovaný se zabýval rovněž námitkami vůči nepoužití možnosti upustit od uložení pokuty. Zdůraznil, že je věcí správního uvážení, zda s ohledem na specifika daného případu shledá podmínky pro upuštění od uložení pokuty podle § 17 odst. 18 zákona o potravinách. Orgán 1. stupně odůvodnil proč neupustil od uložení pokuty, uvedl, že to bylo s ohledem na větší množství porušených právních povinností. Žalovaný rovněž množství účastníkem porušených povinností považuje za větší. Žalovaný se dále vyslovil, že vzhledem k množství správních deliktů by upuštění od uložení pokuty bylo neúčelné. Správní delikty lze navíc hodnotit jako hraniční s ohledem na zdravotní nezávadnost potravin, neboť zanedbání hygienických požadavků i plísňe mohou spotřebitele ohrozit i po zdravotní stránce. Dále zdůraznil, že součástí rozhodnutí orgánu 1. stupně není a ani nemůže být výčet účastníkem řízení splněných povinností, neboť plnění zákonných povinností účastníkem řízení nemůže správní orgán hodnotit jako polehčující okolnost. Jedná se o důvodnou námitku. Žalovaný vyslovil souhlas s tím, že pokutu uloženou po více než 3 letech od spáchání nelze považovat za bezprostřední reakci správních orgánů na zjištěný správní delikt. Přesto je však přesvědčen, že preventivní stránka trestu nespočívá pouze ve včasnosti uložení sankce, ale stejně i v její výši a přístupu správních orgánů k postihování závažných správních deliktů.

Pro dokreslení situace se soud vyjadřuje ještě k námitce žalobce o nepřezkoumatelnosti vyhodnocení správního deliktu, kterou žalobce dále ještě konkretizoval ve své replice s tím, že poukázal na to, že žalovaný v předmětném rozhodnutí doslova uvádí toto: „*žalovaný dále uvádí, že pokud se týká vyhodnocení správního deliktu jako závažného, tak k tomuto závěru dospěl správní orgán na základě správní úvahy, ve které zhodnotil skutková zjištění, která vycházejí z podkladů pro rozhodnutí*“. Soud konstatuje, že tuto formulaci žalovaný nepoužil v napadeném rozhodnutí, ale pouze ve vyjádření k žalobě na začátku č. 1. 6 vyjádření. V odůvodnění napadeného rozhodnutí naproti tomu zcela konkrétně uvedl, proč byl správní delikt orgánem 1. stupně hodnocen jako závažný a tyto závěry vyhodnotil jako správné.

Krajský soud napadené rozhodnutí přezkoumal v rámci námitek obsažených v žalobě. Žalobce namítal, že rozhodnutí žalovaného ani prvostupňové rozhodnutí nemá zákonné náležitosti a obě jsou nepřezkoumatelná. Krajský soud proto zkoumal, zda jsou tato tvrzení žalobce důvodná a dospěl k závěru, že nikoliv. Obě rozhodnutí obsahují náležitosti stanovené zákonem. Podrobně k náležitostem rozhodnutí odkazuje krajský soud na § 68 a násl. s.ř.s.

Výroky obou rozhodnutí splňují náležitosti vyplývající z judikatury NSS (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006-73). Protiprávní jednání jsou zde specifikována z hlediska věcného, časového i místního. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je dostatečně konkrétní a logické, žalovaný tak neměl důvod k jeho zrušení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný dostatečně vypořádal s uplatněnými námitkami z odvolání tak, jak mu to správní řád ukládá. Žalovaný jako odvolací orgán řádně přezkoumal soulad odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo s právními předpisy. Soud se ztotožňuje zcela se závěry žalovaného o správnosti prvoinstančního rozhodnutí. Jeho závěry mají oporu ve správním spise a právní úpravě. V řízení byl řádně zjištěn skutkový stav a správně byly aplikovány i použité právní předpisy. Žalovaný řádně posoudil všechny žalobcem vnesené odvolací námitky. Správní orgány obou stupňů se řídily právním názorem uvedeným ve zrušovacím rozsudku krajského soudu, napravily vady původního rozhodnutí, důkladně vyhodnotily s ohledem na zjištěný skutečný stav použití absorpční zásady.

Za zcela nedůvodnou pokládá soud námitku, že ve výroku prvoinstančního rozhodnutí o pokutě je žalobce postihován za spáchání skutku neuvedení třídy jakosti, který v době rozhodování již není deliktem. Ve výroku tohoto rozhodnutí totiž uvedený delikt vůbec není uveden. Tento delikt je zmíněn až v odůvodnění rozhodnutí při vysvětlení, proč došlo ke snížení pokuty stanovené v původním rozhodnutí ve výši 30.000,- o 1.000,- Kč na 29.000,- Kč. S tím souvisí i další námitka, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neodůvodňuje, proč byla v důsledku vypuštění jednoho deliktu snížena pokuta právě jen o částku 1.000,- Kč. Orgán 1. stupně konstatoval, že změna právních předpisů týkajících se označení potravin – karotka s natí, česnek, zelí hlávkové červené a kapusta hlávková, způsobila, že došlo k nižšímu uložení pokuty. Vzhledem k námitce vznesené žalobcem v odvolání žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto skutečnost odůvodňuje velmi podrobně, konkrétně uvádí: Odvolací orgán považuje snížení pokuty o 1.000,- Kč za správné, neboť závažnost porušení povinností, jejichž trestnost zanikla (neoznačení 4 potravin tabulkou s třídou jakosti), lze považovat ve srovnání s porušením hygienických pravidel směřujících k ochraně zdraví spotřebitele a s uváděním do oběhu plesnivých potravin (v případě konzumace takto již zdraví škodlivých) za zanedbatelnou a výši pokuty ve významné míře neovlivňující. Další pochybení spatřuje žalovaný v tom, že pokuta byla uložena za správní delikty spáchané v souběhu podle absorpční zásady, nicméně z výše pokuty se spíše jeví, že byla uložena kumulativně za všechny vytýkané delikty. Rovněž uvedenou námitku soud neshledává důvodnou. Absorpční zásada byla použita zcela správně. Podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, věty první, „za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný“. Aplikace tohoto ustanovení znamená, že přísnější trest pohlcuje trest mírnější. Prakticky tedy dochází k tomu, že účastníku je uložen pouze jeden trest namísto více trestů za každý správní delikt. Správní orgány obou stupňů podrobně popsaly, jak tato zásada byla aplikována na konkrétní případ. V daném případě byla opakovaně, celkem 4 porušení povinností stanovených zákonnými předpisy, naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 17 odst. 7 zákona o potravinách. Žalovaný správně konstatoval, že podle tohoto ustanovení bylo možno v případě porušení povinností stanovené bezprostředně závazným předpisem Evropských společenství uložit pokutu až do výše 1 mil. Kč. Tuto pokutu bylo možná uložit dle předpisů platných v době spáchání deliktu. Dle následující právní úpravy je možno uložit pokutu až do výše do 3 mil. Kč. Za nejzávažnější správní delikt označily oba orgány ten, který žalovaný spáchal porušením hygienických požadavků stanovených v příloze II nařízení (ES) č. 852/2004, přičemž se ztotožnily v tom, že dodržování hygienických požadavků kladených na potravinářské provozovny je obecně nejzákladnějším předpokladem toho, že do oběhu budou

uváděny pouze bezpečné potraviny. Úvahy správních orgánů obou stupňů jsou tedy zcela konkrétní a přezkoumatelné. Soud se s nimi zcela ztotožňuje. Za důvodnou nepokládá soud ani námitku žalobce, že pokud se jedná právě o spáchání skutku spočívajícího v provozních nečistotách a porušení podlahy a dlažby, byly dány podmínky pro upuštění od uložení pokuty dle § 17 odst. 18 věty druhé zákona o potravinách. Není povinností správních orgánů, aby automaticky upouštěly od uložení pokuty, pokud byly následně vady odstraněny. Z obsahu rozhodnutí je navíc zřejmé, že právě nedodržení předpisu stanovujícího hygienické požadavky pro prodej potravin, považoval žalovaný za nejzávažnější delikt. Soud tedy pokládá za logické, že v této souvislosti nebylo zvažováno upuštění od uložení pokuty.

Dále žalobce žalovanému vytýkal, že k jeho tíži bylo přičteno to, že v jeden den došlo k většímu množství zjištěných správních deliktů a rovněž bylo zjištěno větší množství nejakostního česneku. Dle žalobce posouzení souběhu podléhá absorpční zásadě a jediné v jejím rámci může být postihován, a proto není skutečností, které by bylo možno podřadit hledisku závažnosti. Soud k této námitce konstatuje, že při aplikaci absorpční zásady dojde prakticky k tomu, že přísnější trest pohlcuje trest mírnější. Jedná se o rozhodování na základě objektivních skutečností, neexistují zde žádná hlediska, která by mohla jít k tíži účastníka nebo naopak v jeho prospěch. Při aplikaci této zásady se tedy souběh nikterak neprojevuje k tíži účastníka, naopak prakticky dochází k tomu, že účastníku je uložen pouze jeden trest namísto více trestů za každý správní delikt, byť se jedná o trest nejprísnejší za nejzávažnější delikt. Nic však nebrání správnímu orgánu, aby skutečnost, že v daném případě došlo ke spáchání více správních deliktů, přičemž se jednalo o větší množství potravin, vyhodnotil k tíži žalobce při stanovení výše sankce. V tomto směru soud odkazuje na své dřívější rozhodnutí č.j. 29 Ca 257/2008-57 ze dne 21.10.2009.

Krajský soud připomíná, že zásada zákazu dvojího přičítání byla opakovaně vyložena judikaturou Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 25.1.2006 č.j. 4 As 22/2005-68, dále rozsudek ze dne 28.2.2006 č.j. 4 As 26/2005-58, oba dostupné na www.nssoud.cz. A dále též rozsudkem zdejšího soudu ze dne 29. 8. 2007 č.j. 29Ca 211/2006-34, publikovaného pod č. 1728/2008 Sb. rozhodnutí NSS. Podle tohoto rozsudku „*k okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty správního deliktu nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující v úvaze při ukládání sankce (zásada zákazu dvojího přičítání)*“. Z uvedeného plyne, v jakých souvislostech je třeba zásadu dvojího přičítání zvažovat. Nejde o případ aplikace absorpční zásady, tak jak to bylo v daném případě.

Dále žalobce argumentoval tím, že v den kontroly bylo u něho kontrolováno plnění dalších povinností vztahujících se ke kontrole potravin a nebyla zjištěna jakákoliv pochybení. Soud se zcela ztotožňuje se žalovaným, který v této souvislosti správně konstatoval, že nelze zohlednit to, že žalobcem byly plněny zákonem stanovené povinnosti.

Za nesprávné žalobce považuje, že nebylo zohledněno, že pokuta byla uložena po více než třech letech od spáchání deliktu a nemůže se tedy jednat o bezprostřední reakci správního orgánu. Nesouhlasil se stanoviskem žalovaného, že preventivní stránka trestu nespočívá pouze ve včasnosti uložení sankce, ale rovněž v její výši a stejně tak v přístupu správních orgánů v postihování závažných správních deliktů. Tento závěr považoval žalobce za nesprávný a navíc za obtížně přezkoumatelný. Ani tyto námitky soud neshledává důvodnými. Zcela se ztotožňuje s názorem prezentovaným žalovaným. Soud jednoznačně zastává názor, že v daných souvislostech a s ohledem na celkovou výši uložené pokuty nebylo na místě zvažovat časový odstup od spáchání správních deliktů. Pokuta byla uložena v samé spodní hranici zákonné sazby, v případě jejího snížení by její výše již nebyla adekvátní zjištěných

pochybením žalovaného. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že pokuta nemá mít pouze preventivní, ale i represivní charakter a ve vztahu k prevenci nejde pouze o individuální, nýbrž i generální prevenci. Za logickou považuje soud i úvahu žalovaného, že pokud by byl zvažován časový odstup od spáchání správních deliktů, ke kterému došlo proto, že došlo k přezkumu rozhodnutí správního orgánu soudem, ve prospěch pokutovaného účastníka, docházelo by ke zneužívání soudního přezkumu ve snaze dosáhnout snížení pokuty. Nicméně soud podotýká, že na straně žalovaného se v této souvislosti týkalo pouze o teoretické úvahy uvedené ve vyjádření k žalobě. Zcela se soud pak ztotožňuje s názorem žalovaného, že preventivní stránka spočívá rovněž ve výši trestu. Trest v adekvátní výši totiž působí jako prevence generální.

Dále žalobce namítal, že nerozumí tomu, co žalovaný míní přístupem správních orgánů k postihování závažných správních deliktů, je přesvědčen o tom, že v daném případě se o závažný správní delikt nejedná a tato skutečnost nebyla předmětem dokazování. Rovněž tuto námitku neshledává soud důvodnou. Termín „závažný“ popř. „nejzávažnější“ správní delikt byl ve správních rozhodnutích obou stupňů použit při popisu deliktu spočívajícího v nedodržení předpisu stanovujícího hygienické požadavky pro prodej potravin. Správní orgán 1. stupně a zejména pak žalovaný důkladně odůvodnili, v čem spatřují závažnost tohoto deliktu. Soud shrnuje, že dle jeho názoru správní orgány obou stupňů postupovaly v řízení v souladu s konstantní judikaturou správních soudů (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 20.4.2006 č.j. 4 As 14/2005-84, rozsudek ze dne 28.2.2006, č.j. 4 As 26/2005-58, dostupné na www.nssoud.cz), ze které vyplývá, že správní orgány jsou povinny řádně odůvodnit jednotlivá zákonná kritéria tak, aby bylo možno přezkoumat k čemu při ukládání pokuty přihlížely. V předmětné věci se jak správní orgán 1. stupně, tak i žalovaný těmito kritérii řídili, důsledně zabývali a zdůvodnili jaký měli vliv na uložení pokuty. Nelze proto hovořit o nepřezkoumatelnosti jejich závěru.

S ohledem na možnou výši pokuty, kdy zákon umožňuje uložit pokutu za předmětné jednání až do výše 1 mil. Kč, závažnost zjištěného protiprávního jednání, kterou správní orgány dostatečně odůvodnily, není krajský soud ani toho názoru, že by pokuta byla zcela zjevně nepřiměřená, jak žalobce namítá. Pokuta byla uložena při spodní hranici zákonné sazby, dle názoru krajského soudu tak nedošlo k vybočení z mezí správního uvážení a nejedná se o nepřiměřenou pokutu. Ke snížení pokuty na částku 8.000,- Kč, jak navrhoval žalobce, soud neshledal žádné důvody.

S ohledem na výše uvedené Krajský soud v Brně žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 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 ve věci úspěšný nebyl a právo na náhradu nákladů řízení by bylo tedy možno přiznat žalovanému. Jelikož však nebylo zjištěno, že by žalovanému v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly, rozhodl soud tak, že právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení, a to k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně. (Od 1.1.2012 v důsledku novely s.ř.s., provedené zákonem č.303/2011 Sb.

platí, že kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal). Stěžovatel musí být zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něho jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (ust. § 105 odst. 2, § 106 odst. 2, 4 s.ř.s.).

V Brně dne 21. 12. 2011

JUDr. Jana Jedličková, v.r.
předsedkyně senátu