



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Jedličkové a soudců JUDr. Evy Lukotkové a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., 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 18. 2. 2010, č.j. AU963-2/12/9/2010-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 18. 2. 2010, č.j. AU963-2/12/9/2010-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Olomouci, č.j. BI809-12/2009/220/8/2009-SŘ ze dne 16.12.2009. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 120.000,- Kč podle ust. § 17 odst. 3 písm. c) a § 17 odst.2 písm.d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o potravinách“). Pokuta byla uložena za porušení povinností stanovených v čl.4 odst.2 kapitoly II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.852/2004, o hygieně potravin, čl.14 odst.1, čl. 16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, hlavě II. čl.113a odst.3 nařízení Rady (ES) č.1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty a § 11 odst.1

písm.d), § 6 odst.4 zákona o potravinách, čímž došlo k naplnění skutkových podstat správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a), b), § 17a odst.1 písm.f), j) a e), § 17a odst.2 písm.b) zákona o potravinách.

Z odůvodnění citovaného rozhodnutí vyplývá, že skutková zjištění byla prokázána z protokolů o kontrole a na základě těchto zjištění správní orgán 1. stupně dospěl k závěru, že zjištěné protiprávní jednání žalobce bylo závažné a představovalo riziko pro spotřebitele. Pokuta byla uložena za správní delikt nepřísněji postižitelný a k ostatním porušením bylo přihlédnuto jako k okolnostem přitěžujícím nebo polehčujícím. Pokud bylo při hodnocení protiprávního jednání použito tvrzení, že jde o správní delikt, nelze z toho dovozovat porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Množství nevyhovujících potravin uváděných do oběhu je důležité hledisko, které souvisí s počtem ohrožených nebo přímo poškozených spotřebitelů a je součástí správního uvážení při hodnocení jednání účastníka řízení. Nekalé obchodní praktiky mají úzkou spojitost s potravinami, které jsou klamavě označeny podle zákona o potravinách. Etika je soubor morálních norem a hodnot, které se vztahují i na prodej potravin. Naprosto žádoucí je dbát na seriózní jednání a poctivost. Závěr správního orgánu o tom, že pokud žalobce uváděl do oběhu potraviny klamavě označené, je neetické jednání, je potvrzen již samotným kontrolním zjištěním a není potřeba v tomto směru provedení žádných dalších důkazů. Posuzování zdravotního rizika je nutné s ohledem na všechny skupiny obyvatelstva, které jsou ohroženy více než průměrný spotřebitel, neboť právě tyto osoby potřebují větší ochranu než průměrný spotřebitel. Při rozhodování o pokutě a její výši hodnotil žalovaný všechna kritéria stanovená v ustanovení § 17i odst.2 zákona o potravinách, tj. k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán správní delikt. Závažnost spatřoval žalovaný v tom, že žalobce naplnil skutkovou podstatu 37 správních deliktů v šesti provozovnách. Pokuta byla uložena podle ustanovení § 17 odst.3 písm.c) zákona o potravinách, tj. podle nejzávažnějšího správního deliktu, v rozpětí zákonné sazby do 50 000 000 Kč. Závažnost protiprávního jednání dále spočívala v tom, že u všech nevyhovujících potravin se jednalo o vady zjevné, které měl žalobce odstranit v rámci vlastní kontroly. V neprospěch žalobce bylo nutno hodnotit i způsob spáchání, neboť nevyhovující potraviny uváděl do oběhu formou přímého prodeje spotřebiteli. Škodlivý následek nebyl prokázán, byla hodnocena pouze reálná možnost vzniku takového následku, proto nebyl vzat jako výrazně přitěžující okolnost při stanovení výše pokuty. Ve prospěch žalobce bylo hodnoceno, že všechny zjištěné nedostatky byly v přiměřené době odstraněny. Dobu trvání protiprávního jednání posoudil žalovaný tak, že k porušení povinnosti docházelo od 11.12.2008 do 18.3.2009, tedy v neprospěch. Žalovaný dospěl k závěru, že výše pokuty, která mírně překračuje dvě procenta zákonné sazby, není nepřiměřená.

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, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné a byla jím žalobci uložena nepřiměřená pokuta. Žalobce byl dle svého názoru zkrácen na svých právech, a to zejména na právu na řádné a úplné přezkoumání rozhodnutí správního orgánu. Pokud jde o námitku, že na straně žalovaného nebyly splněny podmínky pro potvrzení rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, uvedl žalobce, že rozhodnutí správního orgánu 1. stupně je právně nesprávné, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné, namíтал rovněž zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty. Dle žalobce bylo hledisko závažnosti jednání odůvodňováno skutečnostmi, které jsou znaky skutkové podstaty (např. jako přitěžující bylo hodnoceno zjištění vad zjevné povahy či

porušení systému zdravotní nezávadnosti), čímž porušil zásadu zákazu dvojího přičítání. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu 1. stupně pak spatřoval v tom, že správní orgán ukládal úhrnnou sankci a vycházel přitom z absorpční zásady, tuto skutečnost však jednoznačně nevyjádřil, zejména tak, aby bylo zřejmé, jaký trest uložil za delikt nepřísňěji postižitelný a jak se na výši pokuty projevil souběh s ostatními delikty jakož i přitěžující okolnost. V důsledku těchto vad pak byla uložená pokuta zcela zjevně nepřiměřená. Žalovaný se řádně nezabýval odvolacími námitkami v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nesprávné a nemá náležitosti stanovené zákonem, je nepřezkoumatelné. Nesprávné právní posouzení věci a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného žalobce spatřuje v tom, že závěry o neetickém a nepoctivém jednání žalobce jsou v rozporu se skutečným stavem. Pokud mělo dojít k neetickému jednání, mělo to být posuzováno podle zák.č.634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Žalobce však není stíhán podle citovaného zákona a posouzení z hlediska zákona o ochraně spotřebitele nebylo provedeno. Byla tudíž k tíži žalobce hodnocena skutečnost, která nebyla prokázána a nebylo ji možno v rámci hlediska závažnosti ani posuzovat. Hodnocení závažnosti s ohledem na zdravotní rizika skupin obyvatelstva, které jsou ohroženy více než průměrný spotřebitel, je nesprávné i nemožné. Dle žalobce mělo hodnocení vycházet z hlediska průměrného spotřebitele, nebo jak uvádí Evropský soudní dvůr z hlediska dobře informovaného, obezřetného a pozorného spotřebitele. Těmito nedostatky trpělo rovněž rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a nebyly proto splněny podmínky pro potvrzení rozhodnutí. Žalobce proto navrhl soudu, aby rozhodnutí správního orgánu 1. stupně i rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že obsahem žaloby jsou námitky, které žalobce uplatnil již v odvolacím řízení a žalovaný se s nimi vypořádal v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný má za to, že rozhodnutím nebyl porušen zákon, a proto soudu navrhl, aby žalobu zamítl.

Před tím, než se Krajský soud v Brně začal zabýval 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, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, za splnění podmínek ve smyslu ust. § 51 s.ř.s.

Žaloba není důvodná.

Žalobce v žalobě především namítal, že žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu 1. stupně přesto, že pro jeho potvrzení nebyly splněny podmínky stanovené zákonem. Důvody, proč rozhodnutí správního orgánu 1. stupně nemělo být potvrzeno, pak žalobce spatřuje v tom, že toto rozhodnutí je právně nesprávné, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné. Pokud jde o tvrzení žalobce, že rozhodnutí správního orgánu 1. stupně nemá zákonné náležitosti a tudíž je nepřezkoumatelné, dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí má náležitosti stanovené zákonem. Rozhodnutí obsahuje jak řádný výrok, tak odůvodnění a rovněž poučení o odvolání. Podrobněji k náležitostem rozhodnutí odkazuje krajský soud na § 68 a násl. správního řádu. Výrok přitom podle krajského soudu

splňuje i náležitosti vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu (k tomu srov. 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 se správní orgán 1. stupně dostatečně vypořádal se zjištěnými skutečnostmi a zdůvodnil aplikaci jednotlivých skutkových podstat na uvedená zjištění. Závěry správního orgánu 1.stupně mají oporu ve správním spise a právní úpravě. V řízení byl řádně zjištěn skutkový stav a správně byly aplikovány i použité právní předpisy. Nelze tedy souhlasit s názorem žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu 1.stupně a jeho právní nesprávnosti.

Dalším důvodem, proč dle žalobce nemělo být rozhodnutí správního orgánu 1. stupně žalovaným potvrzeno, je, že hledisko závažnosti jednání je odůvodňováno skutečnostmi, které jsou již znaky skutkové podstaty správního deliktu, čímž mělo dojít k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Krajský soud připomíná, že zásada zákazu dvojího přičítání byla opakovaně vyložena judikaturou Nejvyššího správního soudu, k tomu viz např. rozsudek ze dne 25. 1. 2006, čj. 4 As 22/2005-68, nebo rozsudek ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 26/2005-58, oba přístupné na www.nssoud.cz, a dále též rozsudkem zdejšího soudu ze dne 29. 8. 2007, č.j.29Ca 211/2006-34, publikovaným pod č. 1728/2008 Sb. rozhodnutí NSS. Podle tohoto rozsudku „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).

Soud konstatuje, že v předmětném řízení žalovaným ani správním orgánem prvního stupně nedošlo k porušení zásady dvojího přičítání. Při použití absorpční zásady byl správně posuzován z více spáchaných správních deliktů delikt přísněji postižitelný, a to delikt, jehož skutková podstata je uvedena v § 17 odst.2 písm.a) a § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách. Podle prvního z citovaných ustanovení se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství upravujícími požadavky na potraviny. Tímto předpisem je v daném případě čl. 14 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, o hygieně potravin, ze kterého vyplývá povinnost dodržet podmínky na bezpečnost potravin. Podle ustanovení § 17a odst.1 písm.f) zákona o potravinách, provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, se dopustí správního deliktu tím, že uvádí do oběhu potraviny v rozporu s § 10 odst.1 nebo nevyradí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst.2 písm.a). V předmětné věci bylo mimo jiné zjištěno, že žalobce uvedl na trh potraviny borůvky kanadské a Chilly mix Titbit, které byly dle čl.14 odst.5 citovaného nařízení ES hodnoceny jako potraviny nevhodné k lidské spotřebě, tudíž jako potraviny nebezpečné (zjištěno: kažení, plody napadeny plísní viditelnou prostým okem). Tato skutečnost tedy naplňovala skutkovou podstatu správního deliktu podle ustanovení § 17 odst.2 písm.a) zákona o potravinách. Stejně tak bylo např. mimo jiné zjištěno, že žalobce uváděl do oběhu potravinu polský salám s prošlým datem použitelnosti, čímž uváděl do oběhu potravinu v rozporu s § 10 odst.1 písm.c) zákona o potravinách. Rovněž tato skutečnost naplňovala skutkovou podstatu správního deliktu podle ustanovení § 17a odst.1 písm.f) zákona o potravinách. Hodnocení přitěžujících okolností při ukládání pokuty, a to vady zjevné povahy či porušení systému zdravotní nezávadnosti, nejsou skutkovými podstatami předmětného správního deliktu. Při určení konkrétní výměry pokuty bylo přihlídnuto k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Nedošlo tedy k porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

Dle žalobce se dále správní orgán 1. stupně nevyjádřil jednoznačně, že ukládá úhrnnou sankci a vychází přitom z absorpční zásady. Ani s tímto názorem žalobce souhlasit nelze. Správní orgán 1. stupně uvedl, že se žalobce dopustil souběhu správních deliktů, jak je uvedeno ve výrokové části rozhodnutí. Uvedl dále, že pokuta je uložena ve výměru ustanovení vztahujícího se na ten ze sbíhajících se deliktů účastníka řízení, který je nejprísněji postižitelný. Ačkoliv to správním orgánem v odůvodnění rozhodnutí nebylo uvedeno výslovně, je nepochybné a mimo jakoukoliv pochybnost zjevné, že při ukládání sankce byla použita zcela správně absorpční zásada, a to analogicky dle §12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích. Podle věty první tohoto ustanovení *„za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný.“* Aplikace tohoto ustanovení, které představuje absorpční zásadu, znamená, že přísnější trest pohlcuje trest mírnější. Prakticky dochází k tomu, že účastníku je uložen pouze jeden trest na místo více trestů za každý správní delikt.

Dle žalobce správní orgán 1. stupně pouze k nějaké okolnosti přihlédl a nesdělil, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil. Toto tvrzení žalobce nepovažuje krajský soud za důvodné. Dle názoru krajského soudu je zřejmé, že správní orgán 1. stupně popsal skutková zjištění, mající vliv na uložení výše pokuty a vyvodil z nich správné závěry. Zabývaly se všemi zákonnými kritérii pro uložení pokuty ve smyslu § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Podle tohoto ustanovení *„Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.“* Prvoinstanční orgán závažnost protiprávního jednání posuzoval jak z hlediska způsobu protiprávního jednání, tak z hlediska jeho následků, jakož i okolností, za kterých byl spáchán. Krajský soud proto nepovažuje rozhodnutí správního orgánu 1. stupně za vadné a nepřezkoumatelné, a proto shodně jako žalovaný dospěl k závěru, že neexistují důvody pro zrušení rozhodnutí. Zamítl-li tedy žalovaný odvolání a rozhodnutí správního orgánu 1. stupně potvrdil, učinil tak v souladu se zákonem.

S ohledem na uvedené nelze souhlasit také s názorem žalobce, že se žalovaný nezabýval řádně a odpovědně odvolacími námitkami žalobce. V odůvodnění rozhodnutí se žalovaný dostatečně vypořádal s uplatněnými námitkami, jak mu to ukládá správní řád, podle něhož je úkolem odvolacího orgánu přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. Na straně druhé odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zcela zřejmá reakce na jednotlivé odvolací námitky žalobce, je tedy zřejmé, že žalovaný posoudil jak soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, tak se řádně a přezkoumatelným způsobem vypořádal s uplatněnými námitkami. Jak uvedeno shora, soud se ztotožňuje se závěry žalovaného o správnosti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně. V řízení byl řádně zjištěn skutkový stav a byly správně aplikovány použité právní předpisy.

Nelze souhlasit dále s názorem žalobce, že rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném právním posouzení věci a je nepřezkoumatelné. Nesprávné právní posouzení věci spatřuje žalobce v tom, že správní orgány dospěly k závěru o neetickém a nepoctivém jednání, přitom tento závěr mohl být dovozen a doložen pouze při posuzování podle zák.č.634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, což se nestalo a dále také v tom, že správní orgány vycházely i ze zdravotního rizika, které hodnotily s ohledem na skupiny obyvatelstva, které jsou ohroženy více než průměrný spotřebitel. Správní orgán 1. stupně i žalovaný posuzovali naplnění jednotlivých skutkových podstat správních deliktů, a to jednáním, či opomenutím žalobce. Jak uvedeno shora, jednotlivá skutková zjištění, která byla zahrnuta do protokolů o provedených kontrolách, byla správně přiřazena ke skutkovým podstatám správních deliktů a na základě použití absorpční zásady pak uložena pokuta. Nelze tedy hovořit o nesprávném

právním posouzení. Námitky žalobce směřují pouze do části, v níž se správní orgány zabývaly odůvodněním výše uložené pokuty, a kdy posuzovaly jednotlivé přítěžující, případně polehčující okolnosti. Dle názoru soudu správní orgány obou stupňů postupovaly v souladu s konstantní judikaturou správních soudů (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č.j. 4 As 14/2005-84, rozsudek ze dne 28. 2. 2006, č.j. 4 As 26/2005-5, přístupný na www.nssoud.cz), 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 přitom výše uvedeno, žalovaný se těmito kritérii v nyní přezkoumávaném rozhodnutí důsledně zabýval a zdůvodnil, jaký měly vliv na uložení pokuty. Rozhodování 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.

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

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 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 ve věci nebyl a právo na náhradu nákladů řízení by proto bylo 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 opravný prostředek (kasační stížnost podle ustanovení § 102 a násl. soudního řádu správního) do dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele 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 (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 soudního řádu správního).

V Brně dne 30.11.2011

JUDr. Jana Jedličková, v.r.
předsedkyně senátu