



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2015, č. j. SZPI/AC708-61/2015,

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo částečně změněno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“, nebo též „inspektorát v Brně“), ze dne 18. 3. 2015, č. j. SZPI/AC708-58/2015, tak, že ve výroku I., bodu 5. byla slova „*dne 26. 6. 2014 v provozovně č. 2000 Zlín, ul. Sokolská 5300, 760 01 Zlín*“ nahrazena slovy „*dne 26. 6. 2014 ve své provozovně na adrese Kamenice 126/3, 62500 Brno*“; ve zbývajících částech byly výroky I., II. a III. prvostupňového rozhodnutí potvrzeny. Tímto rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání správních deliktů dle § 17 odst. 2

písm. a) a b) a § 17a odst. 1 písm. f) 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“), a za to mu byla uložena pokuta ve výši 750 000 Kč, včetně povinnosti nahradit náklady laboratorních rozborů ve výši 21 538 Kč a náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Na základě kontrol provedených v období od 7. 3. 2014 do 29. 7. 2014 v celkem sedmi provozovnách žalobce bylo zjištěno

- porušení čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, v platném znění (dále jen „nařízení č. 178/2002“), tím, že žalobce uváděl do oběhu:

- *Kozacki lime tree honey – Med lipový*, u kterého byl na základě laboratorního rozboru zjištěn přídavek barviva E150d (karamel), a tedy předmětná potravina byla klamavě označena jako med, ačkoli laboratorním rozbohem bylo přidáním barviva prokázáno její falšování;

- porušení čl. 16 nařízení č. 178/2002 tím, že žalobce uváděl do oběhu:

- 11 druhů *nízkoenergetických nápojových koncentrátů SOLEO* pouze s umělými sladidly (sacharin a aspartam), kdy samotné výrobky byly na etiketě označeny jako „Nízkoenergetický nápojový koncentrát se sladidly“, ale na cenovkách na regálových štítcích bylo použito označení „Soleo sirup light“, a tedy označení „sirup“ na cenovkách bylo klamavé, neboť tyto nápojové koncentráty neobsahovaly více než 50 % hmotnostních přírodních sladidel;

- porušení čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007, v platném znění (dále jen „nařízení č. 1308/2013“), tím, že žalobce uváděl do oběhu:

- *cibuli lahůdkovou (svazek)* nezpůsobilou ke spotřebě, neboť u 50 % hodnocené cibule byly zjištěny mokré natě s hnilobou, a tím nebyly dodrženy minimální požadavky na jakost;

- porušení § 11 odst. 2 písm. a) bod 5. zákona o potravinách, kdy žalobce neprodleně nevyřadil z oběhu deformované čokolády (*jejichž podrobná specifikace je obsažena ve výroku prvostupňového rozhodnutí*), u kterých bylo na základě senzorického hodnocení zjištěno, že jsou vlivem vyšších teplot deformované, měkké a rozteklé;
- porušení § 11 odst. 2 písm. a) bod 4. zákona o potravinách, kdy žalobce uváděl do oběhu potraviny, které nevyhověly jakostním požadavkům (překročeny maximální limity v ukazatelích příměsí a nečistoty):

- *tykev loupaná a lněná semínka*;

- porušení čl. 18 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005, o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu a o změně směrnice Rady 91/414/EHS, v platném znění (dále jen „nařízení č. 396/2005“), kdy u čtyř hodnocených produktů (*karotka volná*, *piletická karotka*, *petržel kořenová* a *celer*) byly překročeny maximální limity reziduí ve znaku chlorečnany;
- porušení čl. 14 odst. 1, v návaznosti na odst. 2 písm. b) a odst. 5, nařízení č. 178/2002, tím že žalobce uváděl do oběhu:

- *arax Rýže Arborio risotto*, kdy uvnitř balení byl zjištěn výskyt 3 živých a 1 mrtvého brouka – pilouse, jednalo se tedy o rýži nevhodnou k lidské spotřebě z důvodu kontaminace škůdci.

Na základě takto učiněných zjištění správní orgán I. stupně vydal dne 18. 3. 2015 pod č. j. SZPI/AC708-58/2015 rozhodnutí, kterým žalobce shledal vinným ze spáchání správních deliktů porušením zákona o potravinách, a to čtyř správních deliktů dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, dvou správních deliktů dle ustanovení § 17a odst. 1 písm. f) téhož zákona a jednoho správního deliktu dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Za toto jednání byla žalobci za použití absorpční zásady uložena pokuta ve výši 750 000 Kč.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, o němž bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 3. 8. 2015, č. j. SZPI/AC708-61/2015, tak, že došlo k částečné změně výroku I. pod bodem 5. prvostupňového rozhodnutí (způsobem popsaným shora); ve zbývajících částech byly výroky I., II. a III. prvostupňového rozhodnutí potvrzeny.

II. Obsah žaloby

Žalobce v úvodu žaloby namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, jeho věcnou a právní nesprávnost, rozpor se zásadou předvídatelnosti (legitimního očekávání) a se zásadou spravedlnosti, jakož i rozpor se skutečným stavem věci. Zároveň se domníval, že rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem, je nepřezkoumatelné a pokuta byla uložena ve zcela zjevně nepřiměřené výši.

Dále žalobce poukázal na skutečnost, že ze sedmi jemu vytýkaných správních deliktů se ve třech případech jednalo o skryté vady potravin, které byly zjištěny pouze na základě laboratorních rozborů. Dle žalobce měla mít právě skutečnost, že se jednalo o skryté vady, rozhodující vliv na otázku odpovědnosti žalobce jako provozovatele potravinářského podniku. To z toho důvodu, že žalobce nemá právní ani faktickou možnost kontrolovat výrobní proces svých dodavatelů, neboť ve vztahu k možnosti provádět rozborů a zkoušky výrobků je (jakožto odběratel) omezen dikcí Přílohy 5, bodu 1., poslední odrážka zákona č. 395/2009

Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o významné tržní síle“). Žalobce tak byl přesvědčen, že za jednání, které mu správní orgány kladou za vinu, nemůže odpovídat, neboť je mu zásadně zakázáno provádět rozborů a zkoušky na výrobcích laboratorně kontrolovaných správním orgánem I. stupně.

Žalobce se rovněž domníval, že vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možné požadovat, aby porušení právní povinnosti spočívající ve skrytých vadách výrobků zabránil, a proto neměl být sankcionován. Měl tak za to, že ve smyslu ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách nemohl za jemu vytýkané správní delikty odpovídat, ani kdyby učiněná zjištění správního orgánu I. stupně byla správná.

Dle názoru žalobce správní orgán dále postupoval v rozporu se zásadami správního trestání, pokud při vyhodnocení závažnosti deliktního jednání posuzoval pouze okolnosti nejpřísněji postižitelného deliktu. V této souvislosti žalobce citoval z odůvodnění napadeného rozhodnutí a odkázal také na ustálenou judikaturu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005 - 84), od které se dle jeho názoru správní orgány obou stupňů při ukládání sankce odchýlily. Žalobce připomněl, že i při souběhu správních deliktů, kdy je sankce ukládána za nejpřísněji postižitelný správní delikt, je správní orgán povinen zohlednit veškerá hlediska u všech vytýkaných správních deliktů, a nikoli pouze ta hlediska, za kterých byl spáchán nejpřísněji postižitelný správní delikt. Postup správních orgánů tak dle žalobce zcela vybočil z principu absorpční zásady trestání, kdy přísnější trest pohlcuje mírnější. Tato zásada se však týká výhradně výše trestu, nikoli již hodnocení průběhu sankčního jednání.

Žalobce dále vznesl námitku porušení zákazu *ne bis in idem*, kdy poukazoval na skutečnost, že k jeho tíži byla přičtena skutečnost, že uváděl nevyhovující potraviny do oběhu formou nabídky prodeje a prodeje s tím, že se jednalo o nejzávažnější způsob porušení právních povinností. Prodej a nabízení k prodeji však dle žalobce představují součást definice uvádění do oběhu, a tedy součást skutkové podstaty správního deliktu dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách [pozn. *krajského soudu: patrně § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách*], která tak nemohla být přičtena k tíži žalobce, aniž by byla porušena zásada *ne bis in idem*. Z těchto důvodů žalobce také považoval pokutu za zcela zjevně nepřiměřenou a porušující zásadu spravedlnosti ve správním řízení.

Ze všech výše uvedených důvodů proto žalobce v závěru žaloby navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí, zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit náklady soudního řízení; případně aby uloženou pokutu snížil na částku 100 000 Kč.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak žalobou napadené rozhodnutí splňují náležitosti obsažené v ustanovení § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní

řád“). Výrok obou vydaných správních rozhodnutí naplňuje i požadavky plynoucí z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, které ukládá povinnost ve výroku specifikovat protiprávní jednání z hlediska věcného, místního a časového. V této souvislosti žalovaný poukázal na skutečnost, že změna výroku v daném případě spočívala toliko v opravě formální chyby, kdy jeden ze spáchaných správních deliktů byl podřazen pod nesprávnou provozovnu žalobce. Dle názoru žalovaného je napadené rozhodnutí také v souladu se zásadou předvídatelnosti i zásadou spravedlnosti, uložená pokuta byla stanovena v souladu se zákonem a její přiměřenost žalovaný přezkoumal s ohledem na funkce správního trestání.

Ve vztahu k odpovědnosti žalobce za vytýkané správní delikty žalovaný uvedl, že potravinové právo je koncipováno na principu objektivní odpovědnosti. Žalobce jako provozovatel potravinářského podniku je tedy objektivně odpovědný za potraviny, které uvádí na trh, a to bez ohledu na skutečnost, zda se v daném případě jednalo o vady zjevné či skryté. V souladu s ustálenou judikaturou pak lze skrytost či zjevnost vad hodnotit k tíži či ku prospěchu účastníka řízení; v daném případě tato skutečnost byla hodnocena ve prospěch žalobce. Dle žalovaného v posuzované věci nedošlo ani k naplnění podmínek pro liberaci žalobce dle ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách, ani nebylo možné odkazovat na ustanovení Přílohy 5, bodu 1., poslední odrážky zákona o významné tržní síle.

K námitkám týkajícím se uložené sankce žalovaný plně odkázal na obsah napadeného rozhodnutí a současně uvedl, že zohlednění formy prodeje a nabídky k prodeji v neprospěch žalobce bylo provedeno v souladu s ustálenou judikaturou (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č. j. 29 Ca 52/2008 - 63), stejně jako hodnocení závažnosti nejprůšnější postížitelného deliktu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/004 - 54). Z výše uvedených důvodů proto žalovaný navrhl, aby krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 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 jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě předně uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti vydaného rozhodnutí žalovaného z důvodu absence zákonem stanovených náležitostí, krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí

způsobil soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex offio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.

Krajský soud k takto předestřené námitce na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které žalovaný ve vztahu k uplatněným námitkám žalobce zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl. Žalobce ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo. Namítanou nepřezkoumatelnost tedy krajský soud v daném případě neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.

Krajský soud v této souvislosti na úvod podotýká, že žalobce v podané žalobě nečinil sporným skutkové okolnosti týkající se jednotlivých správních deliktů, jakož ani to, že v daném případě skutečně došlo k jejich spáchání a k porušení potravinového práva tak, jak bylo popsáno výše (pod bodem I. odůvodnění tohoto rozsudku). Žalobce však nesouhlasil s tím, že by byl odpovědný za ty správní delikty, u nichž se jednalo o skryté vady potravin, jež mohly být odhaleny až na základě provedených laboratorních rozborů. K tomu žalobce namítal, že s ohledem na obsah Přílohy 5 (konkrétně její bod 1., poslední odrážku) zákona o významné tržní síle žalobce neměl právní ani faktickou možnost kontrolovat výrobní proces svých dodavatelů. Měl tedy zároveň za to, že vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možno požadovat, aby porušení právních povinností spočívajících ve skrytých vadách potravin zabránil, a proto se dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách odpovědnosti zprostil.

Dle § 1 zákona o potravinách tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropských společenství a v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství upravuje povinnosti *provozovatele potravinářského podniku*^{1b)} a podnikatele, který vyrábí nebo uvádí do oběhu tabákové výrobky, a upravuje státní dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z tohoto zákona a z přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

Poznámka pod čarou ^{1b)} odkazuje na čl. 3 odst. 3 již výše zmiňovaného nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Podle čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení se *provozovatelem potravinářského podniku* rozumí *fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí* (pozn.: zvýraznění podtržením doplněno krajským soudem).

Potravinovým právem se dle téhož ustanovení daného nařízení rozumí *právní a správní předpisy použitelné ve Společenství nebo na vnitrostátní úrovni pro potraviny obecně, a zejména pro bezpečnost potravin; vztahuje se na všechny fáze výroby, zpracování a distribuce potravin a rovněž krmiv, která jsou vyrobena pro zvířata určená k produkci potravin nebo kterými se tato zvířata krmí*. Ustanovení čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení pak upravuje definici potravinářského podniku, kterým je *veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin*.

V daném případě přitom není sporu o to, že žalobce naplňuje definiční znaky provozovatele potravinářského podniku, a tedy v souladu s výše citovaným ustanovením přímo použitelného nařízení č. 178/2002 je osobou, která odpovídá za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí. Žalobce tak jako provozovatel potravinářského podniku musí plnit povinnosti stanovené mu jednak v zákoně o potravinách, jednak v přímo použitelných předpisech Evropské unie, které danou oblast upravují, přičemž za nesplnění těchto povinností nepochybně provozovatel potravinářského podniku nese odpovědnost. Odpovědnost právnických osob (či fyzických osob podnikajících) za tzv. jiné správní delikty je přitom koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. jako odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění. Proto skutečnost, že se v projednávané věci ve třech případech jednalo o skryté vady potravin, které žalobce případně mohl odhalit až po provedení laboratorních rozborů, odpovědnost žalobce za porušení konkrétních povinností, jichž se dopustil, nevylučuje a ani vyloučit nemůže. Nelze se tedy ztotožnit s argumentací žalobce prezentovanou v podané žalobě, že s ohledem na zjištěnou existenci skrytých vad potravin není odpovědnost provozovatele potravinářského podniku (zde žalobce) dána. Správní orgán nicméně k této skutečnosti přihlédne při ukládání sankce, a to v rámci hodnocení závažnosti vytýkaného jednání, k čemuž došlo i v nyní posuzované věci, kdy správní orgán I. stupně hodnotil skrytou povahu vad jako polehčující okolnost ve prospěch žalobce, jak je patrné z následující citace odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí: „Naopak 3 správní delikty vztahující se k medu (barvivo E150d karamel), tykvi loupané a lněných semínek (příměsi a nečistoty) a ke čtyřem druhům kořenové zeleniny s překročeným limitem pro chlorečnany byly prokázány až na základě laboratorního rozboru, v těchto případech se tedy jednalo o vady latentní, což bylo hodnoceno jako polehčující okolnost ve prospěch účastníka řízení.“

Je tedy úkolem provozovatele potravinářského podniku, aby v rámci výkonu své činnosti zabezpečil kontrolní mechanismy zajišťující, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost, bezpečnost a zdravotní nezávadnost nebyly vůbec do oběhu uváděny. Za zcela nepřipadný je v této souvislosti nutno pokládat odkaz žalobce na zákon o významné tržní síle (konkrétně jeho Přílohu 5, bod 1.). V důvodové zprávě k tomuto zákonu jsou jako důvody pro přijetí navrhované právní úpravy mj. uvedeny následující skutečnosti:

„Cílem navrženého zákona je vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těchto praktikám. Zákon by se tak měl vztahovat na případy zneužívání významné tržní síly některých soutěžitelů vůči jiným, kdy jim tato tržní síla umožňuje právě vynucování si jednostranně výhodnějších podmínek“ [viz sněmovní tisk č. 431/0, předložený dne 22. 2. 2008, důvodová zpráva, obecná část (bod 2.), 5. volební období 2006 - 2010, digitální repozitář, www.psp.cz].

Z citovaného odůvodnění je patrná snaha zákonodárce – prostřednictvím veřejnoprávní regulace – ošetřit situace, kdy je pomyslná rovnováha v soukromoprávních obchodních vztazích výrazně vychýlena ve prospěch jedné ze smluvních stran, a to z důvodu jejího silnějšího postavení spočívajícího v pozici tzv. významné tržní síly.

Podle Přílohy 5, bodu 1., poslední odrážky, k zákonu o významné tržní síle, na kterou žalobce v podané žalobě odkazoval, platí, že každý odběratel nese odpovědnost a musí nahradit škodu způsobenou tím, že *vyžaduje provedení kontroly výrobních prostorů dodavatele, ať již přímo nebo třetí stranou, včetně požadování rozborů a zkoušek výrobků v době platnosti oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou nebo akreditovanou osobou, s výjimkou výroby pod vlastní značkou obchodníka, pokud tento na sebe přebírá odpovědnost výrobce a kontrolu provádí na vlastní náklady.*

Žalobce z dikce tohoto ustanovení dovozoval, že jako odběratel dle zákona o významné tržní síle zásadně nesmí provádět rozborů a zkoušky výrobků svých dodavatelů. S tímto závěrem se však krajský soud neztotožňuje. Jak krajský soud uvedl výše, smyslem zákona o významné tržní síle je ochrana dodavatelů v pozici slabší strany soukromoprávního vztahu před zneužitím významné tržní síly ze strany jejich silnějšího obchodního partnera. K tomu slouží také předmětné ustanovení, jež za zakázanou praktiku v dodavatelsko-odběratelských vztazích označuje situaci, kdy odběratel vyžaduje provádění rozborů a zkoušek výrobků dodavatele v době platnosti jeho oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou, aniž by za jejich provedení nesl odpovědnost nebo byl zavázán nahradit škodu jimi způsobenou. S ohledem na uvedený smysl zákona o významné tržní síle tedy cílem předmětného ustanovení není zakázat odběratelům provádění rozborů a zkoušek výrobků jejich dodavatelů, nýbrž stanovit, že pokud tyto rozborů a zkoušky bude odběratel po dodavateli vyžadovat bez toho, aby nesl odpovědnost za jejich provedení a nahradil případnou škodu jimi způsobenou, bude se jednat o zneužití významné tržní síly. V této souvislosti pak krajský soud konstatuje, že zákon o významné tržní síle, ani jeho jednotlivá ustanovení, nejsou způsobilá ovlivnit povinnosti stanovené žalobci potravinovým právem, jehož účelem a cílem je zajištění bezpečnosti potravin a ochrana zdraví a spotřebitelů obecně ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin. V žádném případě se pak v dané věci nelze prostřednictvím žalobcem použitého odkazu na zákon o významné tržní síle (resp. jeho Přílohu 5, bod 1., poslední odrážku) dovolávat zproštění odpovědnosti žalobce jako provozovatele potravinářského podniku za to, že nedostál svým povinnostem vyplývajícím z potravinového práva.

Krajský soud se dále neztotožnil ani s argumentací žalobce, že ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možné požadovat, aby porušení právních povinností spočívající ve skrytých vadách potravin zabránil. Dle ustanovení

§ 17i odst. 1 zákona o potravinách právnická osoba za správní delikt neodpovídá, *jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí*, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

V případě namítané liberace tedy žalobce tížilo nejen břemeno tvrzení, ale také břemeno důkazní, neboť žalobce je ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách povinen prokázat, že skutečně vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Bylo tedy na žalobci, aby zejména tvrdil a prokázal, jaká konkrétní opatření v minulosti učinil a též průběžně činí k tomu, aby z jeho strany k porušení právních předpisů v oblasti potravinového práva nedocházelo. Žalobce se však omezil toliko na obecné tvrzení, že veškeré úsilí vynaložil, bez toho aniž by toto tvrzení jakkoli blíže rozvedl a prokázal konkrétními důkazy. Žalobce tak ani netvrdil (a už vůbec neprokázal), že by např. sám prováděl namátkové kontroly a rozbory dodávaných potravin (kolika pracovníky, jak často – v jakých časových intervalech a jakým konkrétním způsobem), že by vůbec měl nějaký systém kontroly potravin nastaven a upraven (např. v podobě interních norem) a funkčně zaveden, že odpovědně přistupuje k výběru svých dodavatelů (obezřetnost, náležitá péče věnovaná jejich výběru, reference) a jakým způsobem toto zajišťuje tak, aby následně bylo možno vyhodnotit, že to, co žalobce k zajištění ochrany zdraví obyvatel a spotřebitelů a dodržení právních předpisů na úseku potravinového práva a v něm stanovených povinností reálně činí, skutečně je možno za veškeré úsilí považovat. V daném případě však žalobce tomuto požadavku nedostál, a tedy mu nelze přisvědčit, že by učinil vše nezbytné pro to, aby porušení vytýkaných povinností zabránil. Z výše uvedených důvodů proto krajský soud námitky žalobce týkající se jeho odpovědnosti za předmětné správní delikty, ve spojení s uplatněnou liberací dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách, neshledal důvodnými.

Krajský soud se dále neztotožnil ani s námitkou žalobce, že by správní orgán I. stupně při hodnocení závažnosti deliktního jednání žalobce vzal v úvahu pouze okolnosti nejpřísněji postižitelného deliktu.

Podle ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Řádné odůvodnění ukládané sankce je v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán ve svém rozhodování veden. Zohlednění jednotlivých hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, se promítá do výše stanoveného postihu, přičemž jednotlivé logické kroky, které správní orgán vedou k určení konkrétní výše pokuty, je třeba formulovat precizně a jednoznačně tak, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné.

V nyní souzené věci správní orgán I. stupně při odůvodňování výše sankce ve svém rozhodnutí uvedl, že *„při hodnocení způsobu spáchání správních deliktů byla v neprospěch účastníka řízení hodnocena skutečnost, že u 4 správních deliktů včetně toho nejzávažnějšího šlo o vady zjevné, protože škůdci v rýži byli vidět i přes průhledný obal rýže a účastník řízení mohl tyto nedostatky zjistit a odstranit už sám na základě vlastní vnitřní kontroly a nikoliv až na základě zjištění a opatření orgánu dozoru. Naopak 3 správní delikty vztahující se k medu*

(barvivo E150d karamel), tykvi loupané a lněných semínek (příměsi a nečistoty) a ke čtyřem druhům kořenové zeleniny s překročeným limitem pro chlorečnany byly prokázány až na základě laboratorního rozboru, v těchto případech se tedy jednalo o vady latentní, což bylo hodnoceno jako polehčující okolnost ve prospěch účastníka řízení“.

Dále správní orgán I. stupně hodnotil formu uvádění nevyhovujících potravin do oběhu. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že žalobce uváděl nevyhovující potraviny do oběhu formou prodeje a nabídky k prodeji a toto bylo správním orgánem I. stupně hodnoceno v neprospěch žalobce. Správní orgán I. stupně dále konstatoval, že „*při posuzování následků spáchaných správních deliktů byla hodnocena ve prospěch účastníka řízení ta skutečnost, že nebyl prokázán konkrétní škodlivý následek. Nicméně za následek jednání účastníka řízení lze považovat skutečnost, že spotřebitelé mohli být nákupem jakostně nevyhovujících potravin nebo potravin, které byly klamavě označeny, poškození jak neodpovídající kvalitou potravin, tak i v ekonomické rovině, kdy za své peníze obdrželi potraviny, které nezamýšleli zakoupit*“.

Při úvaze o okolnostech, za nichž byly správní delikty spáchány, hodnotil správní orgán I. stupně v neprospěch žalobce větší množství (4 480 kusů) nevyhovujících sklenic mezi falšovanými přidáním barviva. V neprospěch hodnotil také skutečnost, že došlo k souběhu celkem sedmi správních deliktů. Jako polehčující skutečnost pak byla správním orgánem I. stupně hodnocena snaha žalobce odstranit protiprávní stav co nejrychleji a bezodkladně, jakož i jeho rychlé reakce v podobě e-mailových zpráv s průvodními doklady a informacemi požadovanými v rámci poskytnutí součinnosti.

Z výše citovaného je dle krajského soudu zcela zřejmé, že se správní orgán I. stupně vyjádřil ke všem zákonem stanoveným kritériím pro určení výše pokuty, a to celkově ve vztahu ke všem spáchaným správním deliktům (nikoli tedy jen k tomu nejprůšněji postižitelnému, jak v žalobě namítal žalobce). Správní orgán I. stupně tak hodnotil závažnost všech správních deliktů, a to zejména způsob jejich spáchání, jejich následky, jakož i okolnosti, za nichž byly spáchány. Odůvodnění výše pokuty tak dle krajského soudu zcela vyhovuje požadavkům vyjádřeným v žalobcem zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005 - 84, dostupném na www.nssoud.cz.

Prisvědčit nelze ani námitce žalobce týkající se porušení zákazu dvojího přičítání (zásady *ne bis in idem*). Zásada zákazu dvojího přičítání je v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (srovnej např. rozsudek ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 As 22/2009 - 84, rozsudek ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68, nebo rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68, všechny dostupné na www.nssoud.cz) definována tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze tedy jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující.

Žalobce v této souvislosti v podané žalobě namítal, že prodej a nabízení k prodeji, které správní orgán hodnotil v neprospěch žalobce jako přitěžující okolnost (jako nejzávažnější způsob), jsou součástí definice *uvádění do oběhu*, která je součástí skutkové podstaty správního deliktu dle ustanovení § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách (pozn. krajského soudu: žalobce měl patrně na mysli ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) zákona

o potravinách). Z tohoto důvodu tedy nemohla být přičtena k jeho tíži, neboť tím byla porušena zásada *ne bis in idem*.

K takto uplatněné námitce krajský soud uvádí, že správní orgány v rámci hodnocení jednoho z kritérií pro uložení sankce, a to hlediska závažnosti protiprávního jednání žalobce, hodnotily formu prodeje a nabídky k prodeji zákazníkům jako nejzávažnější způsob uvádění nevyhovujících potravin do oběhu. Zákon o potravinách definuje v ustanovení § 2 písm. o) *uvádění do oběhu* jako nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přepravu pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu.

Potraviny tedy dle uvedené definice mohou být do oběhu uváděny různou formou, přičemž nelze odhlížet od skutečnosti, že jednotlivé formy uvádění potravin do oběhu mají pro spotřebitele odlišné důsledky. V tomto směru tedy nelze úvahám správního orgánu I. stupně ničeho vytknout. Smyslem právní úpravy na úseku potravinového práva je mj. ochrana zdraví obyvatel a spotřebitelů, kteří jsou ze všech forem uvádění do oběhu ve smyslu ustanovení § 2 písm. o) zákona o potravinách nejvíce ohroženi právě při samotném prodeji či nabízení k prodeji, kdy se již potraviny dostávají do jejich přímé dispozice, na rozdíl např. od skladování či přepravy (k tomu shodně srovnej též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č. j. 29 Ca 52/2008 - 63, dostupný na www.nssoud.cz). V projednávané věci byly jednotlivé správní delikty žalobce podřazeny skutkovým podstatám, které v zásadě umožňují odstupňování intenzity nezbytné k naplnění skutkové podstaty na straně jedné a na straně druhé intenzity další – vyšší a z hlediska naplnění skutkové podstaty nevyčerpané, která teprve by měla význam z hlediska úvah o výši pokuty, a to jako okolnost přitěžující či polehčující. Tedy uváděl-li žalobce do oběhu nevyhovující potraviny, ať už z důvodu nesplnění požadavků na jakost či bezpečnost potravin, porušil tím povinnost jemu stanovené potravinovým právem, a naplnil tak znaky daných skutkových podstat. Tato skutečnost však nebrání tomu, aby v rámci navazující úvahy o výši sankce byla jako okolnost přitěžující hodnocena sama konkrétní forma uvádění nevyhovujících potravin do oběhu (prodej/skladování/přeprava apod.), jako tomu bylo i v nyní projednávané věci. Uvedeným hodnocením tak dle krajského soudu správní orgány neporušily zákaz dvojího přičítání.

Namítal-li žalobce dále nepřiměřenost uložené pokuty, krajský soud k tomu připomíná závěry Nejvyššího správního soudu vyplývající z rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, publikovaného pod č. 2671/2012 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz, že „(...) ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.“

V projednávané věci se žalobce dopustil sedmi správních deliktů, a to podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) a b) zákona o potravinách a podle ustanovení § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách. Za nejzávažnější správní delikt, kterým byl v daném případě správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, přitom lze podle § 17 odst. 3 písm. c) téhož zákona uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Vzhledem k počtu správních deliktů žalobce, jichž se v daném případě dopustil, jakož i s přihlédnutím k jednotlivým okolnostem, které správní orgány vzaly ve svém rozhodnutí do úvahy a hodnotily, krajský soud neshledal, že by v daném případě došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu. Pokuta ve výši 750 000 Kč byla uložena ve výši 1,5 % horní hranice 50 000 000 Kč, což dle krajského soudu nelze hodnotit jako nepřiměřenou výši ani jako excesivní vybočení.

Pokud pak žalobce v podané žalobě uplatnil moderační návrh na snížení uložené sankce na výši 100 000 Kč, krajský uvádí, že ačkoli tento návrh není žalobcem nijak konkrétně odůvodňován, je z kontextu žalobní argumentace zřejmé, že žalobce jej uplatňuje právě z důvodu nepřiměřenosti výše uložené sankce.

Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. soud může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., od trestu za správní delikt upustit nebo jej v mezích zákonem dovolených snížit, pokud byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Pokud tedy zdejší soud po zohlednění výše uvedených skutečností neshledal, že by pokuta byla nepřiměřená, tím spíše nemohl dovodit, že by pokuta byla uložena ve *zjevně nepřiměřené* výši, což je zákonnou podmínkou pro její snížení nebo úplné upuštění od ní.

Dle krajského soudu žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil všechny skutečnosti, které zohlednit měl, a výsledek jeho úvah co do výše uložené pokuty je zjištěným okolnostem přiměřený. Nepřiměřenost zdejší soud nedovozuje ve vztahu k jednotlivým krokům žalovaného, jimiž byla pokuta stanovována, ani ve vztahu k výsledné částce. Pouze v takovém případě by přitom moderační návrh uplatněný podle § 78 odst. 2 s. ř. s. mohl být úspěšný. Krajský soud proto ani tento návrh žalobce neshledal důvodným.

Pokud pak žalobce v podané žalobě toliko v obecné rovině (bez bližší konkretizace) namítal rozpor se zásadou předvídatelnosti a legitimního očekávání, rozpor se zásadou spravedlnosti a se skutečným stavem věci, krajský soud konstatuje, že uvedené námitky nebyly pro svou obecnost způsobilé bližšího soudního přezkumu. Krajský soud pak též pouze v obecné rovině doplňuje, že takto namítané rozpory v rozhodovací činnosti správních orgánů neshledal a v postupu správních orgánů neshledal ani jiná pochybení, která by odůvodňovala zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto krajský soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 26. ledna 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu