



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: J. H.,
sídlem K. 638/40, P. – M.
zastoupen advokátem JUDr. Milošem Profousem
sídlem V Jámě 1, Praha 1

proti
žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát
sídlem Květná 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 4. 2018, č. j. SZPI/AK144-25/2016,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:
I. Vymezení věci

- 1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo k jeho odvolání změněno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 26. 12. 2017, č. j. SZPI/AK144-21/2016 (dále jen „**prvostupňové**“)

rozhodnutí“), kterým správní orgán I. stupně uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 1

písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o potravinách**“), kterého se dopustil tím, že při kontrole provedené inspektory správního orgánu I. stupně dne 26. 11. 2015 uvedl na trh 5 kusů potraviny - Plzeňský prazdroj 12°, s deklarovaným objemem 0,5 l, přičemž zjištěné hodnoty objemu všech 5 vzorků byly nižší (v rozmezí 0,4238 l – 0,453 l), a to s přihlédnutím k odchylce měření ve výši 0,17 ml. Tímto jednáním žalobce podle správního orgánu I. stupně porušil čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „**nařízení č. 1169/2011**“) a naplnil tak skutkovou podstatu výše uvedeného správního deliktu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 400 000 Kč; současně správní orgán I. stupně rozhodl o povinnosti žalobce zaplatit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Změna provedená žalovanou spočívala v opravě hodnoty odchylky měření z hodnoty 0,17 ml na hodnotu 1,17 ml, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

2. K popsáním závěrům dospěl správní orgán I. stupně na základě kontroly uskutečněné jeho inspektory v provozovně žalobce na adrese Husova 228/17, Praha 1 (restaurace U Zlatého tygra), jejíž průběh je zachycen v protokolu ze dne 26. 11. 2015, č. P115-11188/15, a při níž byl změřen objem celkem pěti kontrolních vzorků piva. Tyto vzorky měly být podle protokolu natočeny pod viditelnou rysku na sklenicích, přičemž pomocí tzv. hmotnostní metody (zvážení kontrolovaných vzorků) a zjištěné hustoty piva 1,0118 g/ml bylo zjištěno, že všechny kontrolní vzorky nevyhovují deklarovanému objemu 0,5 l piva – zjištěný skutečný objem se po zohlednění odchylky měření u kontrolních vzorků pohyboval v rozmezí 0,4238 l – 0,453 l. Žalobce proti učiněným kontrolním zjištěním nepodal námitky.
3. Správní orgán I. stupně následně vydal příkaz, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 400 000 Kč a proti kterému podal žalobce včasný odpor. Vzhledem k tomu byl příkaz zrušen a ve věci bylo vedeno správní řízení, v rámci kterého si správní orgán I. stupně vyžádal vyjádření vrchního sládka Plzeňského Prazdroje, podle něhož byla v roce 2015 průměrná hustota piva Plzeňský prazdroj 12° 1,01189 g/ml, a dále podklady k posouzení majetkových poměrů žalobce. Správní řízení posléze vyústilo ve vydání shora specifikovaného prvostupňového rozhodnutí, proti kterému podal žalobce odvolání.

II. Rozhodnutí žalované (napadené rozhodnutí)

4. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v prvostupňovém rozhodnutí a reprodukovala odvolací argumentaci žalobce, který v odvolání napadal jak výrok o vině (namítal nesprávnost zvolené metody k určení objemu vzorků, neidentifikování použitých vah a hustoměru), tak výrok o uloženém trestu [uložená pokuta byla podle žalobce hrubě nepřiměřená a likvidační, a to i v porovnání s pokutami udělovanými žalovanou velkým

obchodním řetězcům za závažnější jednání, případně pokutami udělovanými Českou obchodní inspekcí (dále jen „ČOI“).

5. K námitkám vztahujícím se k vlastnímu měření žalovaná uvedla, že v roce 2015 byla pro ni kontrola rozlévaných a čepovaných nápojů novou kompetencí, kdy neexistovala žádná normalizovaná metodika. Správní orgán I. stupně proto vycházel z Návrhu metodiky kontrol objemu čepovaných a rozlévaných nápojů vypracované Českým kalibračním sdružením pod č. VII/10/2015 (dále jen „**Návrh metodiky**“), který je veřejně dostupný. Návrh metodiky uvádí použitou hmotnostní metodu jako jednu ze dvou možných metod stanovení objemu nápojů. Měření objemu předmětných piv probíhalo v souladu s Návrhem metodiky, přičemž z protokolu o kontrole plyne, že byly použity úředně ověřené váhy Mettler Toledo typ PB 3001-S s platností ověření do 31. 12. 2016; identifikace vah podle žalované odpovídala požadavku Návrhu metodiky stanovenému v kapitole 4.2. Žalovaná uvedla, že inspektor vždy zvážil daný vzorek piva, následně pivo vytil, sklenici vysušil a zjistil váhu prázdné sklenice – z rozdílu vypočítal čistou váhu piva. Pro zjištění hustoty nápoje pak inspektor použil přenosný hustoměr. Podle vzorce $V=m/\rho$ následně vypočítal skutečný objem nápoje a zároveň zohlednil nejistotu (odchylku) měření. V této souvislosti žalovaná pouze zjistila, že správní orgán I. stupně uvedl ve výroku prvostupňového rozhodnutí nesprávnou odchylku měření 0,17 ml namísto 1,17 ml, jak je uvedeno v protokolu o kontrole. Žalovaná tuto vadu napravila a u jednotlivých vzorků přepočítala naměřené hodnoty, které i tak stále nevyhovovaly. Ve vztahu k identifikaci hustoměru pak žalovaná připustila, že použitý hustoměr nebyl identifikován, nicméně tato vada nezpochybňuje výsledek měření. Z naměřené hustoty 1,018 g/ml je zřejmé, že inspektor hustoměr použil, když tabelovaná hodnota pro pivo ležák je 1,012 g/ml, jak uvádí tabulka č. 4 v Návrhu metodiky; použití hustoměru vyplývá i z fotodokumentace. Žalovaná zároveň upozornila, že naměřená hodnota je nižší než hodnota tabletovaná a je tak pro žalobce výhodnější, a také připomněla, že správní orgán I. stupně si vyžádal ještě sdělení vrchního sládka pivovaru Plzeňský Prazdroj, a. s., podle něhož byla hustota předmětného piva v roce 2015 1,01189 g/ml, tedy pro žalobce rovněž méně příznivá. Ke kalibraci hustoměru žalovaná uvedla, že v Návrhu metodiky není pro přenosný hustoměr stanovena povinnost vést záznam o kalibraci před každým měřením; kalibrace je prováděna 1x za dva roky.
6. K námitkám do uloženého trestu pak žalovaná nejprve uvedla, že souhlasí se správním orgánem I. stupně, který při určení druhu a výměru trestu vycházel z právní úpravy v § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“), jako z pozdější příznivější právní úpravy (umožňující hodnotit více kritérií). Žalovaná se zabývala významem chráněného zájmu, způsobem protiprávního jednání a jeho následky; podle žalované bylo správně přihlédnuto i k tomu, že nevyhovujících bylo všech 5 vzorků. Jednání žalobce pak vyhodnotila jako středně závažné. Jako přitěžující okolnost žalovaná stejně jako správní orgán I. stupně zohlednila, že se žalobce dopustil obdobného jednání opakovaně, když mu za toto jednání byla příkazem uložena pokuta 70 000 Kč, jež zjevně nevedla k nápravě; na tomto závěru nemohly nic změnit ani pozdější vyhovující kontrolní zjištění ze strany ČOI, na něž poukazoval žalobce. Jako polehčující okolnost, resp. kritérium podle § 37 písm. g) zákona o odpovědnosti za přestupky, žalovaná akceptovala zohlednění povahy podnikatelské činnosti žalobce, který je podnikající fyzickou osobou s podnikatelskou činností malého rozsahu. Zároveň ovšem připomněla, že kontrolovaná provozovna žalobce je tradiční plzeňskou pivnicí v samém centru Prahy, nedaleko

Staroměstského náměstí, je hojně navštěvovaná i zahraničními turisty a roční obrat žalobce se pohyboval téměř ve výši 10 mil. Kč. Na základě zhodnocení všech kritérií žalovaná uzavřela, že pokuta uložená ve výši 0,8 % horní hranice odpovídá povaze a závažnosti deliktu. K námitce likvidačního dopadu uložené pokuty žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně vycházel z těch podkladů, které mu žalobce předložil, a podrobně se zabýval hospodařením žalobce, vývojem tržeb, obchodního majetku a dluhů (kupříkladu v roce 2016 činila výše obchodního majetku snižená o dluhy celkem 1 010 892 Kč, takže převyšovala uloženou pokutu). Pokud se správní orgán zabýval ztrátovým hospodařením žalobce, potom chtěl podle žalované akcentovat fakt, že podnikání se ztrátou nemůže být relevantním důvodem neuložení sankce, k čemuž žalovaná odkázala i na judikaturu správních soudů, a zdůraznila, že uložená sankce musí být dostatečně citelná.

7. K namítanému porušení zásady legitimního očekávání žalovaná uvedla, že uložená pokuta odpovídá vývoji její správní praxe, a připomněla dříve uloženou pokutu 70 000 Kč, která zjevně nevedla k nápravě žalobce. Jako nepřipadnou pak žalovaná označila i námitku žalobce vztahující se k průměrně stanovovaným pokutám za rok 2016 ve výši 44 307 Kč, neboť ta není relevantním měřítkem pro posouzení přiměřenosti pokuty v konkrétním případě, a poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156. Pokud se týká srovnání předmětné pokuty s pokutami ukládanými obchodním řetězcům, žalovaná k tomu uvedla, že prosté srovnání výše uložených pokut a jejich porovnání vůči obratu jednotlivých společností nemůže dokládat nepřiměřenost nynější výše pokuty. Obdobně je tomu, pokud se týká srovnání předmětné pokuty s pokutami ukládanými ČOI, přičemž žalobcem předložené informace jsou pak velmi obecného charakteru a nelze z nich dospět k závěru, že uvedené pokuty ze strany ČOI byly uloženy za totožný skutek jako v nyní projednávaném případě.

III. Obsah žaloby

8. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu, v níž nejprve obecně předesťel, že byl nezákonným postupem žalované zkrácen na svých právech v důsledku nesprávné a zmatečné kvalifikace protiprávní povahy jednání žalobce a tím, že žalovaná jako podklad pro své rozhodování použila nedostatečně podložené a odůvodněné informace a neměla k dispozici potřebné vybavení a metodiku k určování hustoty kapaliny, přičemž při odebírání a analyzování vzorků používala nesprávnou metodu. Žalovaná také podle žalobce porušila zásadu legitimního očekávání, zásadu zákonnosti a individualizace sankce, její přiměřenosti, a uložila likvidační pokutu.
9. Konkrétně pak žalobce pod **prvním žalobním bodem** předesťel námitky proti správnosti a zákonnosti metody použité správním orgánem I. stupně. Způsob měření objemu kapaliny pomocí hustoty považuje žalobce za zcela nesmyslný a nedůvěryhodný. Hustota kapaliny je veličina závislá na tlaku, teplotě a dalších fyzikálních veličinách. Správní orgán I. stupně nebyl v inkriminované době a s vybavením, které měl k dispozici, schopen množství piva hodnověrně určit. Žalobce poukázal též na to, že žalovaná ve zprávě o své činnosti za rok 2016 deklarovala nedostatečnou vybavenost při provádění kontrol měření objemu nápojů v roce 2015, přičemž upozornil, že v protokolu o kontrole nejsou identifikovány váhy ani hustoměr údajně užitý při kontrole a měření výrobním číslem či jiným označením. Žalobce tak není schopen ověřit tvrzení žalované o platnosti osvědčení užitých vah, což dle žalobce znamená, že odběr vzorků neprobíhá tak, aby vylučoval svévoli. Podle žalobce tedy nebyl spolehlivě zjištěn skutečný stav věci, tak aby mohly

správní orgány v souladu se zásadou materiální pravdy rozhodnout. V souladu se zásadou *in dubio pro reo* mělo být naopak rozhodnuto ve prospěch žalobce. Navíc, žalovaná odkazovala též na předchozí kontrolní zjištění, kdy neměly odebrané vzorky vyhovět deklarovanému objemu, když i v tomto případě probíhalo měření nesprávně – podle žalobce váhy nestály na pevné a rovné podložce.

10. Námitkami soustředěnými pod **druhým žalobním bodem** žalobce brojil proti výši uložené pokuty. Žalobce předně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005 - 66, zdůraznil, že pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce, přičemž pro spravedlivé posouzení závažnosti konkrétního správního deliktu je nutno přihlídnout především k intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. V projednávané věci však podle žalobce nešlo o závažný správní delikt, jehož společenská škodlivost byla nepatrná. Pokud žalovaná uložila žalobci sankci ve výši 400 000 Kč, jde podle žalobce o pokutu nepřiměřeně tvrdou a likvidační. Povinností žalované je postupovat tak, aby sankce byla přiměřená nejen objektivní a subjektivní závažnosti správního deliktu, ale rovněž osobním poměrům účastníka řízení. Odkaz na to, že se jedná o 0,8 % horní hranice sankce jako důkaz mírnosti sankce, je v daném případě zcela jistě nepřipadný. Žalobce připomněl, že správní orgán ukládající pokutu je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům účastníka řízení tehdy, pokud je podle jeho osoby a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná na základě hospodářských výsledků uzavřela, že činnost žalobce je „sama o sobě likvidační“, a že žalobce by mohl jako likvidační namítat jakoukoli pokutu, k čemuž žalobce uvedl, že nikdy nenamítal, že jakákoli výše pokuty by pro něho byla likvidační; z tvrzení a poznámek správního orgánu typu „výše přiznaných tržeb“ lze vysledovat značnou podjatost vůči žalobci, jakožto malému podnikateli formou OSVČ. Uložená pokuta představuje pro žalobce nesmírně citelný zásah do samotné ekonomické existence a bezprostředně směřuje k jeho ekonomické likvidaci. Žalobce upozornil na judikaturu Ústavního soudu týkající se zákazu likvidačních pokut, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). K tomu žalobce dodal, že sama zákonná úprava postrádá potřebnou diferenciaci s ohledem na specifika místního prostředí a oblasti podnikání, což se citelně projevuje mj. právě v otázce kritérií pro výši sankce. Argumentace, že sankce je stanovena toliko ve výši 0,8 % horní hranice v okamžiku, kdy stanovena hranice je společná jak pro obchodní řetězce, kde se obraty pohybují v desítkách miliard korun, tak pro pivnici o několika stolech, postrádá reálný základ a vybočuje ze zákonem stanovených mezí správního uvážení.
11. V souvislosti s výší uložené sankce dále žalobce – obdobně jako už ve svém odvolání – namítl, že uložená pokuta je v rozporu se zásadou legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění. K tomu žalobce konstatoval, že žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí došla správně k tomu, že primárním chráněným zájmem v případě předmětného správního deliktu je zdraví spotřebitelů. Podle žalobce je přitom zásadní rozdíl mezi jednáním, které je způsobilé otrávit spotřebitele myším trusem či antibiotiky, a načepováním prvotřídního piva (*za jehož ochutnáním se doslova sjíždí celý svět*) spotřebiteli, u kterého nedoběhne pění k rysce o zanedbatelné množství. Žalobce k tomu uvedl, že původně mu byla pokuta uložena příkazem ze dne 2.

5. 2016, přičemž ze statistik vyplývá, že žalovanou bylo v roce 2016 pravomocně skončeno 2 876 správních řízení vedených s provozovateli potravinářských podniků, v nichž byly uloženy pokuty v celkové výši 127 429 500 Kč, když průměrná výše uložené pokuty činí pouze 44 307 Kč. Žalobce poukázal také na statistiky o pokutách uložených velkým obchodním řetězcům. Žalobce připomněl, že jemu uložená pokuta činí celá 4 % procenta z jeho celkového ročního obrátu, přičemž v případě nejvyšší pokuty uložené obchodním řetězcům pak jde o tisíce procent. Skutečnost, že nadnárodnímu koncernu je uložena (jako nejvyšší) pokuta, navíc za kontaminaci potravin, která je relativně 800 x nižší než pokuta uložena žalobci, je nezpochybnitelným důkazem o nezákonnosti uložené pokuty. Nepřiměřená výše uložené pokuty pak podle žalobce vynikne i při srovnání s pokutami uloženými ze strany ČOI v roce 2015 (v rozmezí 25 000 – 100 000 Kč), přičemž ČOI vykonává dohled nad plněním totožných zákonných povinností jako žalovaná; z přehledu pokut je evidentní, že uložené pokuty za totožný skutek jsou řádově nižší. Podle žalobce se konečně žalovaná vůbec nevypořádala s tím, proč uložila žalobci za údajně opakované porušení zákona pokutu 6 x vyšší než v prvním případě. To vše při vědomí toho, že při následné kontrole provedené ze strany ČOI dne 2. 2. 2016 bylo shledáno, že všechny odebrané vzorky již splnily kontrolní limity. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a v případě, pokud by neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí, aby uloženou pokutu snížil, resp. od ní upustil.

IV. Vyjádření žalované

12. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě převážně zopakovala argumenty uvedené už v napadeném rozhodnutí. Zdůraznila, že postupovala v souladu s Návrhem metodiky, použila úředně ověřené váhy a vhodný hustoměr, na který návrh metodiky nekladl větší požadavky; chybějící identifikace nemohla zpochybnit celková skutková zjištění ohledně podávaných vzorků piva.
13. Pokuta byla podle žalované uložena v souladu s kritérii podle § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, zejména byla uvážena míra možného poškození ekonomických zájmů spotřebitelů a zohledněny i další okolnosti případu, přičemž tato pokuta podle žalované plní jak preventivní, tak represivní funkci. Žalovaná uvedla, že se v napadeném rozhodnutí zabývala i možností upuštění od uložené pokuty, pro což neshledala podmínky, a podrobně se zabývala také možným likvidačním dopadem; v tomto směru si od žalobce správní orgán I. stupně vyžádal podklady dokládající jeho aktuální majetkové poměry, z nichž žalovaná vycházela, přičemž dovodila, že vzhledem k výši měsíčních tržeb okolo 800 000 Kč a obchodnímu majetku převyšujícímu několikanásobně výši pokuty, tato likvidační není. Ztrátové hospodaření přitom nemůže být relevantním důvodem pro uložení sankce.
14. Uloženou pokutu nelze srovnávat s pokutami uloženými v jiných případech obchodním řetězcům, či průměrnou výší žalovanou uložených pokut – prosté srovnání pokut nedokládá nepřiměřenost výše pokuty. Praxi ČOI pak žalované hodnotit nepřísluší, přičemž žalobcem předložené informace jsou natolik obecné, že nelze mít za to, že byly uloženy za stejný skutek, za nějž byl potrestán žalobce. Předmětná pokuta se podle žalované nachází v linii dlouhodobého vývoje správní praxe a odpovídá pokutám ukládaným v současné době za obdobně rozsáhlá porušení právních předpisů a odpovídá i potřebě kultivace prostředí obchodu s potravinami v České republice. Žalovaná rovněž připomněla, že v tomto případě šlo o opakované porušení právních předpisů, přičemž je

plně v souladu se zásadou legitimního očekávání, že se v případě recidivy zvyšuje společenská škodlivost takového jednání; v tomto případě navíc nevyhovělo všech 5 vzorků. Lze tak usuzovat, že se jedná o dlouhodobou praxi žalobce. Závěrem proto navrhl zamítnutí žaloby.

V. Další podání účastníků řízení

15. Podáním ze dne 19. 9. 2018 žalobce svou žalobu doplnil o námitku, že podle Návrhu metodiky měl být odebrán vzorek nápoje o objemu 200 ml, tento měl být změřen nebo odeslán na měření do laboratoře. Z protokolu o kontrole přitom nevyplývá, zda správní orgán I. stupně odebral vzorek piva a dodržel stanovený postup. Obdobně pak Návrh metodiky stanovil povinnost změřit teplotu podaného nápoje a tu zapsat do protokolu o zkoušce, z protokolu o kontrole však nevyplývá, že by byla teplota změřena. Na fotografii přiložené k tomuto protokolu je zaznamenám hustoměr a teplota 18,8° Celsia, kterou však načepované pivo mít nemůže.
16. K doplnění žaloby žalovaná uvedla, že požadavek na odběr vzorku o objemu 200 ml, který se použije pro stanovení hustoty v laboratoři, je v Návrhu metodiky doplněn o alternativu změření hustoty nápoje na místě přenosným hustoměrem, k čemuž také v nynější věci došlo. Proto bylo nadbytečné odebrat vzorek 200 ml za účelem měření v laboratoři. K namítané teplotě piva žalovaná zdůraznila, že u sycených nápojů je nutné nechat několik minut nápoj nejdříve odpěnit, což může vést k vyšší teplotě nápoje. Zároveň ovšem podle žalované platí, že při výpočtu objemu nebyla teplota vůbec zohledňována. Hustota piva byla změřena přenosným hustoměrem a teplota tak na ni neměla žádný vliv.
17. V návaznosti na předběžné nastudování věci soud žalovanou ještě následně postupem podle § 74 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vyzval k doplnění vyjádření k otázce identifikace váhy použité při kontrole a jejího úředního ověření a ke tvrzením žalobce týkajícím se správní praxe žalované při ukládání pokut, jakož i k případnému doložení s tím souvisejících podkladů. Žalovaná v reakci na tuto výzvu soudu předložila úřední osvědčení váhy Mettler Toledo typ PB 3001-S/M s tím, že tato váha byla jediná tohoto typu používaná v dané době správním orgánem I. stupně; k ověření došlo dne 24. 9. 2014, přičemž doba platnosti, jež je stanovena vyhláškou č. 345/2002 Sb., kterou se stanoví měřidla k povinnému ověřování a měřidla podléhající schválení typu (dále jen „vyhláška č. 345/2002“), trvala od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016. K problematice správní praxe žalovaná poukázala na pět případů pokut v rozmezí 290 000 Kč – 650 000 Kč za porušení stejného ustanovení jako v případě žalobce – čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011. Konkrétně se jednalo se o čtyři pokuty udělené právnickým osobám typu obchodních řetězců a dále o pokutu udělenou podnikající fyzické osobě ve výši 290 000 Kč. Žalovaná k tomu uvedla, že z těchto případů vyplývá, že pokuta uložená v nynějším případě z linie dlouhodobého vývoje její správní praxe nijak nevybočuje, přičemž v odůvodněných případech je pokuta v řádech stovek tisíc korun ukládána i fyzickým osobám; žalovaná též opakovaně zdůraznila, že při ukládání pokuty žalobci bylo přihlédnuto k recidivě žalobce.

VI. Průběh jednání ve věci

18. Při ústním jednání konaném dne 29. 6. 2020 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích a na argumentaci uvedené v jejich písemných podáních, přičemž žalobce opakovaně zdůraznil své námitky týkající se nevhodnosti způsobu měření, neidentifikace

použitých zařízení a nepřiměřenosti pokuty ve vztahu k pokutám ukládaným obchodním řetězcům, které mají mnohem vyšší obrat.

19. V návaznosti na vznesené žalobní námitky a následná vyjádření žalovaného pak soud považoval za nezbytné sám provést dokazování, a to nejprve Návrhem metodiky, který upravuje hmotnostní metodu měření objemu čepovaných nápojů. V kap. 4.2 Návrh metodiky stanovuje požadavky na měřidla a potřebné pomůcky, v kap. 4.3.2. pak upravuje postup měření hmotnostní (vážkovou) metodou, která vychází ze vzorce $V=m/\rho$, kdy se objem nápoje (V) změří jako podíl hmotnosti (m), která se zjistí zvážení vzorku – rozdíl váhy plné a prázdné sklenice, a hustoty nápoje (ρ), která je pro vybrané nápoje uvedena v Tabulce č. 4 Návrhu metodiky (pro pivo ležák je udávána hustota 1,012 kg/l); hustotu je možné případně změřit za použití odlitého vzorku cca 200 ml v laboratoři, nebo na místě přenosným hustoměrem. Návrh metodiky rovněž v Tabulce č. 5 stanovuje i nejistoty měření, které měly být při výpočtu zohledněny. K tomuto důkazu se účastníci řízení nijak nevyjádřili.
20. Dále soud provedl důkaz potvrzením českého metrologického institutu o ověření stanoveného měřidla ze dne 30. 9. 2014, z něhož vyplývá, že váhy Mettler Toledo typ PB 3001-S/M, výr. č. 1125481788 (druh: váhy s neautomatickou činností třídy přesnosti II) byly dne 24. 9. 2014 ověřeny se závěrem, že měřidlo má požadované metrologické vlastnosti. Pokud jde o dobu platnosti, k tomu potvrzení odkázalo na vyhlášku č. 345/2002. K provedenímu úřednímu potvrzení žalobce při jednání uvedl, že vzhledem k chybějící identifikaci použitých vah v protokolu o kontrole tento důkaz nic neprokazuje; žalovaný zůstal bez vyjádření.
21. Soud k důkazu provedl rovněž rozhodnutí (resp. příkaz) žalované (či jejich inspektorátů) předložená v reakci na výzvu soudu ze dne 11. 5. 2020:
 - rozhodnutí žalované ze dne 24. 2. 2017, č. j. SZPI/AL185-27/2016, s účastníkem Kaufland Česká republika v.o.s., kterému byla uložena pokuta ve výši 650 000 Kč za jeden přestupek spočívající v porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 (zavádějící informace o charakteristice rýže), kdy protiprávní jednání bylo vyhodnoceno jako středně závažné;
 - rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 10. 10. 2017, č. j. SZPI/AS111-10/2017 s účastníkem HOPI s.r.o., kterému byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za jeden přestupek spočívající v porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 (zavádějící informace o charakteristice obarvení alkoholického nápoje – vína), kdy protiprávní jednání bylo vyhodnoceno jako méně závažné;
 - rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2017, č. j. SZPI/AR130-7/2016, s účastníkem Tesco Stores ČR a.s., č. j. SZPI/AJ330-22/2016, kterému byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za jeden přestupek spočívající v porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 (zavádějící informace o datu použitelnosti potravin – baleného melounu), kdy protiprávní jednání bylo vyhodnoceno opět jako středně závažné;
 - rozhodnutí žalované ze dne 30. 6. 2017, č. j. SZPI/AJ330-22/2016, s účastníkem NORMA, k.s., jemuž byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za jeden přestupek spočívající v porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 (zavádějící informace o obsahu ovoce v balení džemu), kdy protiprávní jednání bylo hodnoceno jako méně závažné;
 - příkaz Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci ze dne 13. 12. 2016, č. j. SZPI/BJ878-31/2016 s účastníkem V. P., kterému byla uložena

pokuta ve výši 290 000 Kč za spáchání několika přestupků v souběhu, přičemž přestupek spočívající v porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 – účastník uváděl na cenovce brambor nesprávné označení odrůdy – byl hodnocený nejprísněji; celková závažnost protiprávního jednání byla vyhodnocena jako střední.

22. Žalobce, s odkazem na předchozí porovnání pokut uložených obchodním řetězcům, k těmto rozhodnutím uvedl, že s jeho případem jsou opět nesrovnatelná. Podle žalované tato rozhodnutí potvrzují, že pokuta uložená v tomto případě nepředstavuje žádný excés, přičemž jednání žalobce nelze považovat za nijak bagatelní, jak by z jeho argumentace vyplývalo.
23. Žádné vlastní důkazní návrhy pak účastníci řízení nevznесли, přičemž při závěrečných návrzích setrvali na výše uvedených tvrzeních.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
25. Podstatou projednávané věci jsou dvě základní otázky, a to jednak správnost a přezkoumatelnost měření objemu předmětných vzorků piva, a dále přiměřenost výše uložené pokuty a problematika jejího možného likvidačního dopadu na žalobce.
26. Pokud jde o námitky týkající se měření objemu piva (**první žalobní bod**) k těm soud předepisuje, že vlastní metodu měření objemu piva žalobce zpochybňoval ve zcela obecné rovině, aniž by předložil konkrétní argumentaci o její nesprávnosti a k tomu doložil odborné podklady. V této souvislosti soud zdůrazňuje, měření vzorků piva prováděl správní orgán I. stupně na základě Návrhu metodiky vypracovaného Českým kalibračním sdružením přímo pro účely měření objemu čepovaných a rozlévaných nápojů uváděných do oběhu, tedy nepochybně odborného metodického podkladu, který žalobce nijak kvalifikovaně nezpochybnil. Z předmětného Návrhu metodiky tak soud v dalších úvahách vycházel, přičemž vzhledem k tomu, že tento fyzicky nebyl součástí správního spisu, ale identifikován jen odkazem na webovou adresu (přestože byl výslovně označen za podklad rozhodnutí), provedl jej k důkazu (viz výše).
27. Z obsahu Návrhu metodiky (konkrétně kap. 4.3.2) vyplývá, že hmotnostní (vážková) metoda užitá správním orgánem I. stupně je jednou ze dvou standardních metod měření objemu nápojů. Předmětná metoda vychází ze vzorce $V=m/\rho$, přičemž hustota nápoje (ρ) je pro vybrané nápoje uvedena v Tabulce č. 4 Návrhu metodiky (pro pivo ležák je udávána hustota 1,012 kg/l); hustotu je možné případně změřit v laboratoři, nebo na místě přenosným hustoměrem. Návrh metodiky rovněž stanovoval i nejistoty měření, které měly být při výpočtu zohledněny.
28. Správní orgán I. stupně, jak se podává z protokolu o kontrole a jeho příloh, postupoval přesně podle této metodiky, zvážil objednané vzorky piva a následně změřil jejich hustotu přenosným hustoměrem. Na základě tohoto postupu a po zohlednění nejistoty měření (v odvolacím řízení opravené žalovanou) pak spolehlivě zjistil objem nápoje. Pokud žalobce v doplnění žaloby, kde své námitky do použité metody rozvinul, tvrdil, že správní orgán

I. stupně nepostupoval podle Návrhu metodiky, když neodlil vzorek cca 200 ml piva a nezměřil jeho teplotu, jsou tyto námitky vzhledem k použitému postupu měření zcela mimoběžné. Předně je třeba říci, že Návrh metodiky umožňoval i změření hustoty na místě přenosným hustoměrem (k čemuž také došlo), bylo by proto zcela nadbytečné odebírat vzorky nápoje, neboť ty slouží pouze pro případy měření hustoty následně v laboratoři. Vzhledem k užití přenosného hustoměru pak výsledek výpočtu objemu nemůže být nijak závislý na tlaku, teplotě a dalších veličinách ovlivňujících hustotu, neboť hustota nápoje byla přímo změřena (tlak i teplota proto byly z podstaty věci zohledněny). Za situace, kdy byla hustota změřena přenosným hustoměrem, je proto také zcela bezpředmětné uvádět do protokolu o kontrole též teplotu; to vše navíc s přihlédnutím k tomu, že hustota piva byla přímo uvedena v Návrhu metodiky a ověřena též vyjádřením vrchního sládka výrobce (viz níže).

29. Další námitky týkající se způsobu měření pak spočívaly v tvrzené nevhodnosti použitých zařízení – vah a přenosného hustoměru. I z tohoto pohledu však bylo podle soudu postupováno v souladu s Návrhem metodiky. V případě vah správní orgán I. stupně použil typ Mettler Toledo typ PB 3001-S/M, který byl v Návrhu metodiky přímo specifikován (kap 4.2), přičemž žalobce nijak konkrétně nezpochybnil, že by tyto váhy byly jakkoli nevhodné. Žalobce brojil pouze proti tomu, že váhy nebyly v protokolu o kontrole řádně identifikovány, a tak nebylo možné ověřit, jestli byly úředně ověřeny, jak stanovovala metodika. Přestože ani v tomto případě žalobce nevznese žádné konkrétní argumenty či indicie, podle nichž by užití váhy měly měřit nesprávně, a Návrh metodiky povinnost specifikace vah výrobním číslem či jiným vhodným způsobem výslovně nestanovoval, soud připouští, že z protokolu o kontrole ani jeho příloh skutečně nebylo možné zjistit, že váhy byly úředně ověřeny (protokol o kontrole v tomto směru pouze obecně uváděl, že váhy byly úředně ověřeny s platností do 31. 12. 2016, aniž by tato skutečnost byla něčím podložena).
30. Soud proto žalovanou vyzval k bližší specifikaci použitých vah a doložení dokladu o úředním ověření, které následně provedl k důkazu. Z potvrzení o ověření stanoveného měřidla ze dne 30. 9. 2014 vyplývá, že váhy Mettler Toledo typ PB 3001-S/M, vyr. č. 1125481788 (druh: váhy s neautomatickou činností třídy přesnosti II) byly dne 24. 9. 2014 ověřeny Českým metrologickým institutem se závěrem, že měřidlo má požadované metrologické vlastnosti. Pokud jde o dobu platnosti, k tomu potvrzení odkázalo na vyhlášku č. 345/2002. Ta v příloze v bodě 2.1.2 pro váhy s neautomatickou přesností stanoví délku platnosti na 2 roky. V souladu s § 7 odst. 1 vyhlášky č. 262/2000 Sb., kterou se zajišťuje jednotnost a správnost měřidel a měření, se pak doba platnosti počítá od začátku kalendářního roku následujícího po roce, v němž bylo ověření stanoveného měřidla provedeno. Platnost ověření tak byla, přesně jak uváděla žalovaná, stanovena na období 1. 1. 2015 – 31. 12. 2016, což také odpovídá konci platnosti ověření vah uvedeného v protokolu o kontrole, se kterým je tak předmětné potvrzení v souladu. Je pravdou, že protokol o kontrole použité váhy přesně nespecifikoval, nicméně žalovaná jednoznačně uvedla, že jiné váhy tohoto typu správní orgán I. stupně v rozhodném období ke kontrole neužíval. Soud nemá důvod toto tvrzení zpochybňovat, a to tím spíše s přihlédnutím k míře obecnosti příslušných žalobních námitek – žalobce ve svých námitkách ani během jednání před soudem ostatně nijak nenaznačoval, že by měly být použity váhy jiné, resp., že tvrzení žalované neodpovídá skutečnosti; samotná absence identifikace vah v protokolu o kontrole se přitom právě žalobce nijak nedotýká. K tomu lze snad jen doplnit, že osoba přítomná kontrole za žalobce protokol bez jakýchkoliv připomínek k absenci výrobního čísla

či jiných identifikačních údajů podepsala, přičemž žalobce ani následně proti protokolu o kontrole nepodal námitky – samotný průběh měření začal zpochybňovat až posléze a do značné míry účelově. Námitky do neoznačení užitých vah jsou proto nedůvodné, když nedůvodné jsou i námitky týkající se užitého přenosného hustoměru.

31. Ten sice skutečně nebyl v protokolu o kontrole přesně identifikován (z fotografie, která je přílohou protokolu, lze rozeznat jen typ hustoměru), nicméně Návrh metodiky nepožadoval, aby byl přenosný hustoměr jakkoli specifikován; v tomto směru na něj nekladal žádné požadavky. Návrh metodiky navíc sám stanovoval hustoty vybraných nápojů, vč. piva, z nichž bylo možné vycházet i bez použití hustoměru. Chybějící identifikace hustoměru tak nemůže představovat vadu měření způsobující jeho nepřezkoumatelnost, zvláště za situace, kdy byl výsledek měření hustoměrem pro žalobce příznivější oproti údaji uváděnému v Návrhu metodiky (1,0118 oproti 1,012 g/ml). Ve výsledku by totiž ani zpochybnění hustoměru nemohlo vést k příznivějšímu výsledku pro žalobce. K tomu soud pro úplnost dodává, že správní orgán I. stupně si vyžádal ještě vyjádření vrchního sládka pivovaru Plzeňský Prazdroj a.s., podle kterého byla průměrná hustota předmětného piva v roce 2015 1,01189 v g/ml. Tato hustota odpovídala naměřeným hodnotám, resp. byla pro žalobce mírně nepříznivější.
32. Soud tedy uzavírá, že nemá pochybnosti o vhodnosti použitých měřících přístrojů, resp. o údajích o hmotnosti a hustotě kontrolovaných vzorků piva – skutkový stav byl v tomto ohledu zjištěn spolehlivě a zcela dostatečně. Podpůrně lze navíc poukázat i na fotografie z kontrolního měření, z nichž je zřejmé, že pivo bylo načepováno pod ověřenou rysku na sklenicích, tedy bez jakýchkoliv pochybností neodpovídalo normovanému objemu.
33. Konečně, pokud žalobce poukazoval na chyby v měření u předchozí kontroly ze dne 18. 5. 2015 (váhy měly být podloženy pivními tácky), pak tato okolnost nijak neovlivňuje měření provedené v nynější věci; vytýkaná vada se týká zcela jiného případu, který nebyl žalobcem dříve zpochybňován a jehož výsledek nelze zpětně jakkoli zvrátit. Z tohoto důvodu nemělo smysl provádět důkaz protokolem o kontrole z tohoto dřívějšího měření č. P016-11188/15.
34. Následně mohl soud přistoupit k posouzení námitek soustředěných pod **druhým žalobním bodem**, tedy námitek týkajících se nepřiměřenosti výše pokuty a její likvidační výše. K těmto námitkám zdejší soud nejprve v obecné rovině zdůrazňuje, že ukládání sankcí za správní delikty je projevem volného uvážení správních orgánů a jeho soudní přezkum je proto již z povahy věci zásadně omezen. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS, uvedl: „*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.*“ Podle citovaného rozsudku tak není v pravomoci soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.
35. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce pouze přezkoumá, zda správní orgán při

stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 či sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004). Jak uzavřel Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 Afs 1/2012 - 36: „(p)ři *hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nabrání správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.*“

36. Zkoumat přiměřenost sankce je soud oprávněn jen v rámci moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s., pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, č. 225/2004 Sb. NSS). Smyslem a účelem moderace ovšem není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu. „*Moderační právo soudu je vyhrazeno toliko pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání s návazností i na majetkové poměry postižované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti tomu, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016 - 26). Z pohledu posuzování podmínek pro moderaci sankce zároveň platí, že za zjevně nepřiměřenou zpravidla nebude možné označit pokutu uloženou při spodní hranici zákonné sazby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62).
37. Aplikoval-li soud tato základní východiska v projednávané věci, musí konstatovat, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, dokonce při samé spodní hranici zákonné sazby, když tato hranice pokuty činí 50 000 000 Kč (§ 17 odst. 11 zákona o potravinách); totožná výše pokuty přitom hrozí za stejné jednání [nyní upravené v § 17 odst. 2 písm. b)] i dnes, jak se podává z § 17f písm. d) zákona o potravinách, ve znění pozdějších předpisů.
38. Výše uložené pokuty byla podle soudu dostatečně zdůvodněna též z pohledu řádné individualizace trestu. Úvahy obou správních orgánů v tomto byly dostatečně podepřené, nevykazují žádný exces ani prvky svévole. Pro pořádek k tomu soud blíže uvádí, že správní orgán I. stupně při určení výše pokuty vycházel z kritérií uvedených v § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, přihlédl k významu zákonem chráněného zájmu, závažnosti jednání, jakož i polehčujícím a přitěžujícím okolnostem (zde zejména opakované spáchání téhož přestupku). Pokutu přitom uložil v úrovni pouhé 0,8% její horní hranice. Rovněž žalovaná se zákonností a přiměřeností pokuty z pohledu jednotlivých zákonných kritérií podrobně zabývala (viz výše). Soud se s jejich zdůvodněním zcela ztotožňuje a dodává, že sám neshledal žádné významné polehčující okolnosti, které by úvahu správních orgánů zpochybňovaly.
39. Správní orgány se podrobně zabývaly rovněž namítaným likvidačním dopadem uložené pokuty, a i s tímto jejich zdůvodněním se soud ztotožňuje. V tomto směru však nejprve upozorňuje, že majetkové poměry pachatele deliktu *stricto sensu* nepatří mezi zákonná kritéria pro ukládání pokut za správní delikty (přestupky). Na tom nic nezměnilo ani

přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, podle jehož § 37 písm. g) je nutné v případě právnických a podnikajících fyzických osob zohlednit povahu jejich činnosti – tu přitom správní orgány výslovně zohlednily, když k žalobci přistupovaly jako k malému podnikateli, u kterého ovšem nelze pominout, že se jeho provozovna nachází v historickém centru Prahy. Správní orgány však nebyly povinny přesně poměřovat uloženou pokutu majetkovými poměry a hospodařením žalobce, ale pouze to, aby uložená pokuta neměla likvidační charakter, jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu i v žalobcem citovaném usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS. Této povinnosti správní orgány bezesbýtku dostály. Správní orgán I. stupně na základě žalobcem předložených podkladů podrobně zhodnotil jeho ekonomickou situaci z pohledu možného dopadu uložené pokuty, přičemž vycházel hned z několika ukazatelů: výsledků hospodaření a obratu žalobce, ale také výše obchodního majetku či závazků. Žalovaná tyto úvahy přezkoumala a jednotlivě se jimi zabývala. Správní orgány se tak ekonomickým stavem žalobce – jeho schopností pokutu zaplatit – zabývaly podrobně a celistvě. I podle zdejšího soudu přitom neměla pokuta ve výši 400 000 Kč pro žalobce likvidační účinky.

40. Úhrada pokuty žalobce jistě zasáhla, to však souvisí se samotnou podstatou trestu. Je totiž nutné brát v úvahu to, že správní sankce musí plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pociťovat jako nezanedbatelnou újmu – v tomto případě jako negativní zásah do své majetkové sféry. Ani nízká ziskovost či přímo ztrátovost žalobce přitom bez dalšího neopravňovala správní orgán k neuložení pokuty či uložení pokuty v minimální výši, neboť tím by došlo k úplnému popření smyslu správního trestání (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 5 As 47/2019 - 36). Jak také uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58: „(v) *případě ukládání sankce a posuzování jejího likvidačního charakteru na obchodní společnost (zde podnikající fyzickou osobu) nelze vycházet pouze a jen ze samotného zisku, nýbrž též z dalších skutečností, jako je např. obrat společnosti a její obchodní aktivita, které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu.*“ (obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 4 As 53/2015 - 26).
41. Právě obrat podnikatele je jedním z hlavních ukazatelů jeho ekonomické síly. Oba správní orgány vycházely z toho, že obrat žalobce se v roce 2015 pohyboval kolem 10 mil. Kč a uložená pokuta tak dosahovala 4 % tohoto obratu. Byť lze žalobce označit za menšího podnikatele, obrat ve výši 10 mil. Kč není vyloženě nízký a z tohoto pohledu nelze uloženou pokutu vnímat jakkoli excesivně. Dalšími indikátory platební schopnosti žalobce pak může být i výše obchodního majetku, který v roce 2015 dosahoval – po odečtení vykázaných dluhů – výše 1 454 522 Kč (v roce 2016 pak 1 010 892 Kč); podstatně tak převyšoval výši uložené pokuty. Ve zbytku pak soud pro stručnost odkazuje na podrobné odůvodnění napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Jen pro úplnost doplňuje, že pokud žalobce opakovaně namítal podjatost správního orgánu I. stupně z důvodu, že ten vycházel jen z „přiznaných tržeb“, soud na tomto vyjádření neshledává nic dehonestujícího či jakkoli ukazujícího na podjatost správního orgánu. Žalovaná v tomto směru žalobci srozumitelně vysvětlila, že správní orgán I. stupně jednoduše vycházel mj. z daňových přiznání předložených žalobcem.
42. Pokud jde o námitku porušení zásady legitimního očekávání, je potřeba předně poukázat na to, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě

nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle. Její význam tak spočívá v tom, že představuje vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014 - 33 či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156). V nyní projednávané věci má soud za to, že uložená pokuta ve výši 400 000 Kč takovýto výjimečný exces již z podstaty věci nepředstavuje. Přes nezanedbatelnou absolutní výši pokuty je totiž nutné říci, že pokuta dosahovala výše jen 0,8 % horní hranice zákonné sazby, která činila 50 mil. Kč, přičemž soud neshledal, že by se tato pokuta excesivně vymykala pokutám ukládaným žalovanou v jiných případech.

43. Podstata argumentace žalobce zde spočívala v odkazu na souhrnné údaje o celkové a průměrné výši žalovanou ukládaných pokut v roce 2016, vyplývajících z veřejně dostupných internetových zdrojů. Žalobce poukázal také na statistiky o nejvyšších celkových pokutách uložených v roce 2016 velkým obchodním řetězcům pohybujících se v rozmezí 5 – 15 mil. Kč. Konkrétně pak zmínil nejvyšší pokutu uloženou společností Kaufland Česká republika v.o.s. ve výši 3 020 000 Kč za výskyt antibiotik v medu a pokutu ve výši 1 250 000 Kč uloženou společnosti Tesco Stores ČR a.s. především za kontaminaci a napadení živočišnými škůdci, tedy za jednání ohrožující zdraví spotřebitelů; v této souvislosti pak upozornil zejména na nepoměr k výši obrátu těchto řetězců. Z předložených informací ovšem nevyplývaly žádné konkrétní skutečnosti o okolnostech těchto případů, z nichž by bylo možné dovozovat určitou ustálenou správní praxi žalované i ve vztahu k nyní projednávané věci. To platí též o údajích o výši pokut ukládaných restauracím ze strany ČOI jako jiného orgánu dozoru v roce 2015.
44. Soud přitom musí přisvědčit žalované, že každá ukládaná sankce je přísně individualizovaná a uložena na základě konkrétních skutkových okolností daného případu. Z toho rovněž vyplývá, že souhrnné údaje o objemu ukládaných pokut v určitém období (čerpané z výročních zpráv žalované) nemohou ve vztahu ke konkrétní věci svědčit o žádné správní praxi, resp. o excesivním vybočení z ní v případě žalobce. Stejně tak platí, že nepřiměřenost uložené sankce nelze bez dalšího odůvodňovat odkazem na pokuty ve skutkově odlišných věcech, nadto ukládaných jinými orgány – porovnávat lze pouze skutkově shodné, příp. velmi podobné případy (obd. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 60/2016 - 156).
45. Posledně uvedené nepochybně dopadá i na případy dvou pokut uložených řetězcům Kaufland a Tesco, tedy pokut uložených za zcela jiné jednání než je to, které je předmětem nynější věci. Podle soudu přitom pouhý odkaz žalobce na nepoměr výše pokuty k výši obrátu těchto obchodních řetězců o vybočení z ustálené správní praxe žalované bez dalšího nevypovídá – každý případ je jednoduše jiný. Soud uznává, že tržby žalobce a předmětných obchodních řetězců jsou zcela nesrovnatelné, nicméně ani žalobce nelze považovat za vyloženě drobného podnikatele, pokud provozuje plzeňskou pivnici v samotném historickém centru Prahy. Dále nelze pominout ani další podstatné okolnosti případu, zejména skutečnost, že pokuta byla uložena za opakované porušení týchž právních předpisů (totéž protiprávní jednání); předchozí pokuta ve výši 70 000 Kč tak zjevně nevedla k nápravě žalobce, jak žalovaná zdůraznila v napadeném rozhodnutí, kde se otázkou recidivy žalobce zabývala, a bylo tedy namístě přikročit k uložení výraznější

pokuty. Pokud v této souvislosti žalobce namítal nezohlednění toho, že při pozdější kontrole prováděné ČOI dne 2. 2. 2016 nebylo zjištěno porušení právních předpisů, pak k tomu soud uvádí, že tato skutečnost může být právě důsledkem uložení citelné pokuty a polepšení žalobce. Z protokolu o kontrole ČOI založeného ve správním spise ostatně vyplývá, že žalobce upravil nabízený objem piva na 0,45 l.

46. Soud také připomíná, že kontrole nevyhovělo všech pět objednaných vzorků piva, takže lze důvodně předpokládat, že nešlo o ojedinělý exces žalobce (jeho výčepního), ale o zcela běžnou praxi. Úvahu o výši sankce proto v tomto smyslu zároveň nelze omezovat jen na to, že se jedná o pouhých pět „nedočepovaných“ sklenic piva – v konečném důsledku lze v jednání žalobce spatřovat poměrně výrazné ohrožení ekonomických zájmů spotřebitelů. A byť obecně jistě nelze srovnávat význam ekonomických zájmů spotřebitelů se zájmem na ochraně jejich zdraví, soud zdůrazňuje, že z pohledu výše hrozící sankce (z hlediska typové závažnosti správních deliktů) zákonodárce mezi těmito zájmy nečiní v zásadě žádný rozdíl. Jinými slovy řečeno, vysoká horní hranice pokuty stanovená v § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách (stejná jako např. v případě porušení předpisů o bezpečnosti potravin) svědčí o tom, že zákonodárce přikládá zájmu spotřebitelů nebýt uváděn v omyl stran kvality a míry potravin značný význam. Ani z tohoto pohledu nebyl odkaz žalobce na pokuty uložené obchodním řetězcům pro nynější věc relevantní.
47. Podle soudu tak žalobce nepředestřel žádné konkrétní informace o skutečně srovnatelných případech rozhodovaných žalovanou, z nichž by bylo možné v projednávané věci usuzovat na exces z dosavadní správní praxe. K tomu soud podotýká, že existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, již je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2016 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 80) a jež klade „větší nároky na argumentaci procesních stran, které musí snést soudu příslušná skutková tvrzení“ a tato tvrzení samozřejmě také prokázat (Kühn, Z., *Správní praxe v českém právu*. In Bulletin, Komora daňových poradců, roč. 2015, č. 2, str. 28). V tomto případě tak tížilo důkazní břemeno především žalobce. Zároveň ovšem platí, že nejpodrobnější informace a podklady ke své vlastní správní praxi má z povahy věci žalovaná. Pokud ta ve vyjádření k žalobě tvrdila, že se pokuta „nachází v linii dlouhodobého vývoje správní praxe a odpovídá pokutám ukládaným v současné době za obdobně rozsáhlá porušení právních předpisů, a naprosto vystihuje potřebu kultivace prostředí obchodu s potravinami v ČR“, považoval soud za vhodné ji v tomto směru vyzvat, aby tato svá tvrzení specifikovala a případně také doložila o konkrétní případy.
48. Ve své odpovědi žalovaná poukázala na celkem 5 pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty za porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, v nichž byla uložena pokuta v rozmezí 290 000 Kč – 650 000 Kč při obdobné nebo i menší závažnosti než v projednávané věci; tato rozhodnutí zdejší soud provedl k důkazu (viz výše). Vzhledem k tomu, že se ani v jednom případě nejednalo o pokutu uloženou v souvislosti s podáváním čepovaných nápojů (nejednalo se o zcela srovnatelné případy), je význam těchto rozhodnutí pro projednávanou věc omezený; v obecné rovině však výše citované vyjádření žalované tyto případy v zásadě potvrzují, neboť uložené pokuty (za porušení totožného právního předpisu) se pohybují v podobné výši jako pokuta uložená žalobci. Ten naopak žádné podklady zpochybňující tvrzení žalované, že uložená pokuta odpovídá pokutám ukládaným za obdobná porušení právních předpisů, nepředložil. Lze samozřejmě připustit, že i předmětná rozhodnutí se opět týkají především pokut

ukládáných obchodním řetězcům, na druhou stranu žalovaná předložila i rozhodnutí (resp. příkaz), kterým byla uložena pokuta 290 000 Kč podnikající fyzické osobě, tedy subjektu srovnatelnému se žalobcem. Soud proto neshledal důvod – i s přihlédnutím k obecné a nepřiléhavé argumentaci žalobce – správní praxi žalované dále zkoumat.

49. K tomu lze ještě na vysvětlenou doplnit, že skutečnost, že žalovaná nepředložila žádné rozhodnutí ve věci pokuty za nesprávné čepování nápojů (zavádějící informace o objemu nápojů), může být odůvodněna tím, že dozor u potravinářských podniků v oblasti společného stravování začala žalovaná v souladu se zákonem č. 139/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, vykonávat až od 1. 1. 2015 – její správní praxe při ukládání pokut za uvedená jednání se tak v dané době nejspíše skutečně teprve utvářela.
50. S ohledem na výše uvedené tak soud uzavírá, že pokuta ve výši 400 000 Kč byla uložena v souladu se zákonem. Tato pokuta naplňovala svůj účel jak z pohledu citelnosti pro žalobce, tak z hlediska individuální i generální prevence a nepředstavovala ani exces ze správní praxe žalované. Soud proto zároveň neshledal jakékoliv právně významné důvody, aby byla takto uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť tato nebyla uložena v nepřiměřené výši.

VIII. Závěr a náklady řízení

51. Vzhledem ke všem shora uvedeným skutečnostem shledal Městský soud v Praze podanou žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobce ve věci úspěšný nebyl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, které by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí nad rámec běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. června 2020

Mgr. Martin Lachmann v. r .
předseda senátu