



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a soudce Mgr. Vadima Hlavatého v právní věci

žalobce: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, IČO: 25110161
se sídlem Bělohorská 2428/203, 169 00 Praha 6

proti

žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
se sídlem Květná 15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2016 č.j. SZPI/AK183-18/2016

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný v odvolacím řízení změnil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze ze dne 20. 5. 2016 č.j. SZPI/AK-183-16/2016 tak, že výrok I. bod 1 po provedené změně zní následovně: „1) Účastník řízení v době kontroly nesplnil hygienické požadavky uvedené v ustanovení přílohy II kapitoly IX odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen ‘nařízení (ES) č. 852/2004’), neboť krájené masné výrobky uváděné na trh v chladicí vitríně (samoobslužný prodej), byly

uchovány při vyšších teplotách, než odpovídalo teplotám uchování deklarovaným na obalech, a to do 5°C, 6°C a 7°C. V horních třech regálech byla naměřena teplota +10,5°C, +10,2°C, +10,1°C. Vnitřní teplota byla změřena u výrobků:

- Paprikáš (stanovená teplota do 5°C) - + 13,3°C, tj. o 8,3°C vyšší
- Herkules (stanovená teplota do 5°C) - +12,0°C, a 11,9°C, tj. o 7,0°C a 6,9°C vyšší
- Bresaola (stanovená teplota do 7°C) - + 13,3°C, tj. o 6,3°C vyšší
- Sušené hovězí (stanovená teplota do 7°C) - + 11,5°C, tj. o 4,5°C vyšší
- Salame Toscana (stanovená teplota do 7°C) - + 13,5°C, tj. o 6,5°C vyšší

Teplota byla měřena opakovaně.

Celkem byly za stejných podmínek uchovávány v uvedené vitríně (horní 3 regály) se stanovenou teplotou uchování do 5°C: Paprikáš v množství 796 g, Herkules v množství 1,337 kg, Ostaš v množství 1,018 kg; se stanovenou teplotou do 6°C – Chorrizo v množství 265 g; se stanovenou teplotou uchování do 7°C: Bresaola v množství 440 g; Sušené hovězí v množství – 150 g; Tyrolské karé v množství 110 g a Salame Toscano v množství 440 g.

Z výše uvedeného vyplývá, že u výše uvedených potravin došlo prokazatelně k dlouhodobému přerušení chladicího řetězce, tj. nad dobu delší než nezbytně nutnou. Tím, že účastník řízení nezajistil požadavky přílohy II kapitoly IX odst. nařízení (ES) č. 852/2004 porušil ustanovení čl. 4 odst. 2 téhož nařízení. Tímto jednáním účastník řízení naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb. Ve zbývající části výroku I. a ve výroku II. bylo žalovaným prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. Žalobkyni bylo uloženo zaplatit pokutu ve výši 400 000 Kč společně s náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně uložil žalobci úhrnnou pokutu ve výši 400 000 Kč podle § 17 odst. 11 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinových a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“) a současně povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč dle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný následně zmínil šestnáct skutků zjištěných při kontrolách jednotlivých provozoven žalobce provedených ve dnech 6. 8. 2015, 19. 8. 2015, 1. 9. 2015, 13. 9. 2015 a 7. 10. 2015., v nichž je spatřováno porušení právních povinností ze strany žalobce (uvádění potravin, které nejsou v souladu s obchodními normami, protože nevyhovují minimálním požadavkům na jakost – nahnilá nebo plísň napadená jablka, ledový salát, fenykl volně ložený, ostružiny, švestky a další - na trh na prodejní ploše; nesplnění hygienických požadavků u krájených masných výrobků, u kterých došlo k dlouhodobému přerušení chladicího řetězce, uvádění do oběhu na prodejní ploše produktu – švestky volně ložené – který byl označen údajem o zemi původu produktu způsobem, který uvádí spotřebitele v omyl. V podrobnostech soud na tomto místě odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný dále podrobně popsal průběh správního řízení, které vyústilo v uložení pokuty. Dále uvedl, že správní orgán I. stupně vyhodnotil jednání žalobce jako správní delikty dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., přičemž za každý z nich může správní orgán dle § 17 odst. 11 písm. c) téhož zákona uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. S ohledem na skutečnost, že v dané věci došlo k souběhu správních deliktů a zákon č. 110/1997 Sb., neobsahuje úpravu ukládání sankcí při souběhu více správních deliktů, byla pokuta uložena jako úhrnná za použití absorpční zásady dle § 12 odst. 2

zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“). Žalobce se dopustil celkem 16 správních deliktů, přičemž u všech zákonná sazba pokuty činila až 10 000 000 Kč. Za nejzávažnější ze spáchaných deliktů správní orgán I. stupně označil delikt popsany v bodu 3D, spočívající v uvádění na trh masných výrobků, u nichž nebyly dodrženy požadavky na úschovné teploty, čímž došlo k dlouhodobému přerušení chladicího řetězce. Při určení konkrétní výměry pokuty správní orgán I. stupně postupoval dle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., přičemž neshledal důvody pro upuštění od uložení pokuty dle § 17i odst. 6 téhož zákona. Správní orgán I. stupně ve výsledku dospěl k závěru o střední závažnosti protiprávního jednání žalobce, a jako přiměřenou proto shledal pokutu ve výši 400 000 Kč, odpovídající 4 % maximální zákonné sazby.

3. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty žalobce namítl, že rozhodnutí neobsahuje všechny předepsané náležitosti, a je tedy nepřezkoumatelné. Správnímu orgánu vytkl porušení zásady legitimního očekávání a namítl nesprávné vyhodnocení zákonných hledisek správních deliktů, zejména způsobu spáchání deliktu a jeho škodlivého následku. Navrhl zásadní snížení pokuty, případně zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.
4. V rámci vypořádání odvolacích námitek žalovaný nejprve konstatoval, že dne 7. 9. 2016 nabyla účinnosti novela zákona č. 110/1997 Sb., provedená zákonem č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Žalovaný zohlednil princip uvedený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, nicméně dospěl k závěru, že nová právní úprava není pro žalobce výhodnější, neboť sazba pokuty se nezměnila a jednání, za která byla žalobci uložena pokuta, zůstala nadále trestná.
5. K odvolací námitce týkající se nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí z důvodu chybějících náležitostí a námitce, že se správní orgán I. stupně při určení výše pokuty dostatečně nevypořádal se zákonnými hledisky a výše pokuty je nepřiměřená, čímž došlo porušení zásady legitimního očekávání, žalovaný uvedl, že z ní není zcela zřejmé, které náležitosti žalobce v prvostupňovém rozhodnutí postrádá. Prvostupňové rozhodnutí dle žalovaného obsahuje v souladu § 68 odst. 1 správního řádu výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, stejně jako další náležitosti dle § 69 téhož zákona. Správní orgán I. stupně užil při určení výše pokuty správního uvážení, přičemž nevybočil z jeho mezí stanovených v § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., když zohlednil způsob, následky a okolnosti spáchání správního deliktu a v souladu s § 17 odst. 11 písm. c) téhož zákona vycházel z nejnižší a nejvyšší hranice sazby pokuty za předmětné jednání. Ve věci byl dostatečně zjištěn skutkový stav a skutková zjištění správního orgánu mají oporu v provedeném dokazování. Skutky, které byly žalobci kladeny za vinu, jsou ve výroku prvostupňového rozhodnutí popsány dostatečně určitě a v souladu s požadavky judikatury. Žalovaný dále konstatoval, že v prvostupňovém rozhodnutí je správně uvedeno, jaká ustanovení právních předpisů žalobce porušil a jaké skutkové podstaty správních deliktů byly jeho protiprávním jednáním naplněny. U správního deliktu spočívajícího v nesplnění hygienických požadavků dle přílohy II kapitoly IX odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“) u krájených masných výrobků uváděných na trh v chladicí vitrině

nicméně správní orgán I. stupně neuvedl, že tato povinnost se pojí s čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, tudíž žalobce porušil toto ustanovení tím, že nesplnil povinnosti stanovené ve zmiňované příloze. Žalobci nicméně bylo i přes uvedený nedostatek zřejmé, pro jaké protiprávní jednání bylo správní řízení zahájeno a za jaký nedostatek je postihován. Uvedená skutečnost byla uvedena také v protokolu ze dne 19. 8. 2015 č. P117-10221/15. Žalovaný tudíž provedl pouze zpřesnění uvedené právní kvalifikace. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003 č.j. 7 A 124/2000 – 39 s tím, že provedená změna byla zcela v souladu s judikaturou.

6. Následně žalovaný konstatoval, že souhlasí s postupem správního orgánu I. stupně, který při hodnocení způsobu protiprávního jednání zhodnotil významně v neprospěch žalobce, že se jednalo o zjevné nedostatky, které mohl a měl odstranit v rámci vlastní kontroly (v opakovaném zjištění obdobných nedostatků na více provozovnách spatřoval správní orgán I. stupně selhání systému kontrolních mechanismů v provozovnách žalobce). Správní orgán I. stupně dále hodnotil v neprospěch žalobce uvádění potravin na trh formou prodeje a nabízení k prodeji, při nichž je spotřebitel ze všech forem uvádění na trh nejvíce ohrožen. Žalovaný označil danou úvahu za přípustnou s odvoláním na 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 (dále jen „nařízení č. 1308/2013“), v němž jsou uvedeny různé formy uvádění na trh, které však nelze považovat za stejně závažné. Totožný závěr byl aprobován i judikaturou (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2012 č.j. 29 A 19/2011 – 65 a ze dne 18. 12. 2009 č.j. 29 Ca 52/2008 – 63). Dále žalovaný odkázal na § 2 písm. o) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2014 a uvedl, že jednotlivé způsoby uvádění do oběhu nelze stavět na roveň, neboť uvádění do oběhu potravin formou nabízení k prodeji a prodej jsou zcela jistě závažnější způsob porušení povinností, než je uvádění do oběhu potravin ve fázi skladování. Od 1. 1. 2015 se pak uplatní čl. 3 bod 8 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 (dále jen „nařízení č. 178/2002“).
7. Při hodnocení okolností správních deliktů správní orgán I. stupně dle názoru žalovaného správně hodnotil jako přítěžující okolnost také to, že žalobce spáchal více správních deliktů v souběhu, jakož i opakující se nedostatky obdobného charakteru. Ve prospěch žalobce správní orgán hodnotil malé celkové množství masných výrobků, u kterých došlo k dlouhodobému přerušení chladicího řetězce, v jeho neprospěch pak skutečnost, že v případě nedostatků spočívajících v úchovných teplotách masných výrobků se pro spotřebitele jednalo o skrytou vadu, kterou nemohli odhalit, s čímž žalovaný bezesbytku souhlasil. Při úvaze o následcích protiprávních jednání správní orgán I. stupně hodnotil jako přítěžující skutečnost, že k poškození zájmů spotřebitele mohlo dojít v ekonomické rovině, přičemž poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004 sp. zn. 29 Ca 245/2002. Žalovaný souhlasil s tím, že potencialitu ohrožení ekonomických zájmů spotřebitelů bylo třeba v daném případě hodnotit v neprospěch žalobce, protože spotřebitelé mohli zakoupit zboží bez očekávaných vlastností a jeho případnou konzumaci mohlo dojít také k poškození zdraví. V neprospěch žalobce bylo hodnoceno také potenciální množství spotřebitelů, kteří mohli být předmětným jednáním poškozeni, přičemž nedostatky byly zjištěny na více provozovnách, opakovaně a u různých druhů ovoce a zeleniny, v čemž správní orgán I. stupně shledal systémový problém na straně

žalobce. Žalovaný k této úvaze uvedl, že v jednání žalobce lze spatřovat systémový nedostatek, který může ovlivnit celkové množství spotřebitelů, kterým budou nevyhovující potraviny nabízeny.

8. Celkově správní orgán I. stupně vyhodnotil závažnost jednání žalobce jako střední a uložil mu pokutu ve výši 4 % horní hranice zákonného rozmezí. Žalovaný k tomu uvedl, že masné výrobky, které byly dlouhodobě vystaveny nevyhovujícím teplotním podmínkám, mohou rychle podléhat zkáze, což nemusí být na první pohled patrné, a může se tak jednat pro spotřebitele o větší hrozbu, než představují jakostní nedostatky, které jsou na první pohled zřejmé. Žalovaný proto souhlasil s hodnocením daného správního deliktu jako nejzávažnějšího a uvedl, že dle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02 musí být pokuta diferencována, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení. K žalobcem zmiňovaným rozsudkům Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011 č. j. 4 As 33/2010 – 103 a ze dne 20. 4. 2006 č.j. 4 As 14/2005 – 84 poznamenal, že dle těchto rozsudků má být přezkumu přiměřenosti výše uložené pokuty věnována velká pozornost a řádné odůvodnění uložené sankce je nezbytné, nicméně uvedeným povinností správní orgán náležitě dostál.
9. K výši uložené pokuty žalovaný podotkl, že správní orgán I. stupně byl vázán zákonnými kritérii, kterým dostál. Všechna zákonná kritéria byla náležitě zhodnocena a z prvostupňového rozhodnutí jasně vyplynulo, co bylo v souvislosti s uloženou pokutou a její výší bráno v úvahu. Správní orgán I. stupně se řádně zabýval také možností upuštění od uložení pokuty, přičemž uzavřel, že pro takový postup neshledal s ohledem na skutečnosti hodnocené v neprospěch žalobce důvody. Žalovaný shrnul, že v prvostupňovém rozhodnutí byl náležitě popsán skutkový stav, správní delikty byly náležitě kvalifikovány a správní orgán I. stupně postupoval při určení konkrétní výměry pokuty dle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., a provedl posouzení zcela v souladu se závěry obsaženými v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2009 č.j. 29 Ca 227/2007 – 42.
10. Zásada legitimního očekávání je porušena v případech, kdy přijaté řešení neodpovídá okolnostem daného případu a při rozhodování skutkově obdobných případů vznikají nedůvodné rozdíly. K tomu v posuzovaném případě dle žalovaného nedošlo.
11. K námitce žalobce, že správní orgán I. stupně neoznačil a nekvalifikoval nejzávažnější správní delikt, že neuvedl, k jakému porušení se vztahovala jeho úvaha stran zjevných nedostatků hodnocených v neprospěch žalobce, k obhajobě žalobce, že se jednalo o selhání jednotlivce a nikoliv o systémové pochybení a k jeho nesouhlasu s úvahou týkající se jednotlivých forem uvádění na trh a následků protiprávního jednání žalovaný uvedl, že v uvedených závěrech správního orgánu I. stupně nespátřuje žádný logický rozpor. Správní orgán I. stupně výslovně uvedl, že popsané masné výrobky byly uchovávány při vyšších teplotách, než jaká byla deklarovaná teplota uvedená na jejich obalech (došlo k dlouhodobému přerušení chladicího řetězce). Teploty byly u uvedených výrobků náležitě popsány a správní orgán I. stupně odkázal na konkrétní ustanovení nařízení č. 852/2004 a uvedl, jaký správní delikt v daném jednání spatřuje. Žalovaný následně v napadeném rozhodnutí provedl zpřesnění popisu spáchaného deliktu. Úvaha o zjevných nedostacích se vztahovala k veškerému protiprávnímu jednání žalobce a žalovanému se jeví jako dostačující. K obhajobě žalobce, že nešlo o systémové nedostatky, žalovaný konstatoval, že vzhledem ke koncepci odpovědnosti za správní delikty jako odpovědnosti objektivní není zjišťování odpovědnosti konkrétních zaměstnanců předmětem správního řízení. Správní orgán I. stupně nezkoumal pohnutky zaměstnanců žalobce, nýbrž pouze

jeho jednání, v němž shledal 16 správních deliktů. Nedostatky byly zjištěny na 5 provozovnách (i opakovaně), a nejednalo se tak o ojedinělá pochybení. Bylo tak možno konstatovat určitá systémová pochybení. K námitce stran forem uvádění potravin na trh žalovaný odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a dodal, že i v případě žalobce si lze představit pouhé skladování nevyhovujících potravin.

12. K námitce týkající se úvahy o poškození zájmů spotřebitele v ekonomické rovině žalovaný uvedl, že ačkoliv škodlivý následek nebyl prokázán, potenciální ohrožení finančních zájmů spotřebitelů bylo skutečně na místě hodnotit v neprospěch žalobce. V případě, kdy spotřebitel zamýšlí zakoupit potraviny pocházející z určité země, ale tyto ve skutečnosti pocházejí ze země odlišné, si lze představit, že jeho ekonomické zájmy mohou být poškozeny, neboť nakupuje produkty, které zakoupit nezamýšlel. Uvedené námitky proto žalovaný shledal nedůvodnými.
13. Stran námitky nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí z toho důvodu, že v seznamu podkladů pro jeho vydání byl uveden protokol o kontrole ze dne 31. 8. 2015 č.j. P121-10221/15, z něž dle žalobce nevyplývá žádné porušení právních předpisů, a chybného uvedení odkazu na nařízení č. 1308/2013, žalovaný uvedl, že v uvedeném protokolu o kontrole je konstatováno, že žalobkyně vyhověla žádosti o poskytnutí součinnosti, která tvořila přílohu protokolu o kontrole č.j. P118-10221/15. Nejen protokoly, v nichž je zjištěno nějaké pochybení, ale také protokoly s vyhovujícími zjištěními jsou součástí spisového materiálu. Ohledně námitky týkající se nařízení č. 1308/2013 pak žalovaný uvedl, že uvedený předpis byl použit správně, neboť toto nařízení nahradilo s účinností od 1. 1. 2014 nařízení č. 1234/2007, jež bylo zrušeno. Žalovaný tak v jednání správního orgánu I. stupně nespatořoval zmatečnost a uvedené námitky označil za nedůvodné. Neshledal ani důvod ke snížení výše uložené pokuty.
14. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal, aby soud zrušil jak napadené rozhodnutí, tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, případně aby snížil uloženou sankci na 40 000 Kč. V žalobě namítl, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť je věcně a právně nesprávné, protože jím bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky. Dále tvrdil, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí a zásadou spravedlnosti. Je také v rozporu se skutečným stavem věci, nemá zákonem stanovené náležitosti a je nepřezkoumatelné. Uloženou sankci pak žalobce označil za zcela zjevně nepřiměřenou.
15. Žalobce má za to, že byl vydáním napadeného rozhodnutí zkrácen na svých právech, a to zejména na právu předvídat postupy a rozhodnutí správních orgánů, dále na právu správní rozhodnutí přezkoumat a na základě takového přezkoumání brojit proti postupu správních orgánů, a také na právu, aby o jeho právech a oprávněných zájmech bylo rozhodováno nestranně a na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odmítl všechny jeho odvolací námitky, ačkoliv mělo být všem těmto námitkám vyhověno. Správním orgánem I. stupně bylo jako nejprísněji postižitelný správní delikt vyhodnoceno jednání spočívající v dlouhodobém přerušení chladicího řetězce, kdy horní hranice pokuty činí 10 000 000 Kč. Tato hranice je pro všechny zjištěné správní delikty stejná. Vyhodnocení nejzávažnějšího ze sbíhajících se správních deliktů bylo správním orgánem I. stupně provedeno nedostatečně, protože správní orgán nekvalifikoval a ani blíže neodůvodnil, proč z více správních deliktů vyhodnotil právě tento jako nejzávažnější. Dále žalobce zrekapituloval obsah svého odvolání, na které následně odkázal.

16. Dle mínění žalobce nebyly splněny zákonné podmínky pro potvrzení prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný rozhodl v rozporu se základními pravidly správního trestání a svým rozhodnutím zkrátil žalobce na jeho právech. Zejména vyhodnocení nejzávažnějšího z více sbíhajících se správních deliktů považuje žalobce za nedostatečné. V prvostupňovém rozhodnutí zcela chybí odůvodnění a kvalifikace jednání spočívajícího v dlouhodobém přerušení chladicího řetězce jako nejzávažnějšího správního deliktu. Této kvalifikaci se měl správní orgán I. stupně věnovat daleko více, a to i s ohledem na skutečnost, že všechny spáchané správní delikty jsou postižitelné stejně. Vzhledem k absenci uvedené kvalifikace bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřezkoumatelné.
17. Žalobce dále namítl, že ze zjištěných zjevných nedostatků nelze vyvodit závěr o selhání systému jeho kontrolních mechanismů. Zjištěné nedostatky svědčí toliko o individuálním pochybení jednotlivých zaměstnanců. Žalobce má systém kontroly nastaven, avšak vzhledem k velkému množství nabízených druhů zboží a jejich povaze není možné zabránit selháním jednotlivců. Nastavené kontrolní mechanismy jsou dostatečné. Žalobce ohradil také proti závěru správního orgánu I. stupně o jejich selhání a vyhodnocení uvedeného závěru v jeho neprospěch, stejně jako proti tomu, aby byla v jeho neprospěch hodnocena skutečnost, že realizuje právo na podnikání v souladu s právními předpisy. Vzhledem k tomu, že provozuje síť maloobchodních prodejen, je pro něj uvádění potravin na trh formou prodeje a nabídky k prodeji vždy převažující činností. Realizace práva na podnikání by proto neměla být správními orgány sankcionována, ani by neměla být přítěžující okolností v rámci úvah o výši sankce. S ohledem na všechny okolnosti případu a zásadu legitimního očekávání by za přiměřenou dle názoru žalobce bylo možno považovat pokutu maximálně v řádu deseti tisíců korun.
18. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě konstatoval, že se v napadeném rozhodnutí vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Samotné nevyhovění námitkám, bez konkretizace toho, v čem žalobce spatřuje nesplnění zákonem stanovených podmínek, neprokazuje, že žalovaný jednal v rozporu se základními zásadami správního trestání. K námitce stran stanovení nejzávažnějšího správního deliktu žalovaný poznamenal, že k této námitce se vyjádřil již v napadeném rozhodnutí a na tomto svém vyjádření nadále trvá. Ke kvalifikaci tohoto jednání se podrobně vyjádřil na straně 9 – 10 napadeného rozhodnutí. Shledal přitom, že správní orgán I. stupně u nejzávažnějšího správního deliktu neuvedl, že nesplnění hygienických požadavků uvedených v příloze II kapitoly IX odst. 5 nařízení č. 852/2004 se pojí s ustanovením čl. 4 odst. 2 téhož nařízení, a předmětné protiprávní jednání proto bylo namíste kvalifikovat tak, jak to žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil. Žalovaný uvedený nedostatek v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003 č.j. 7 A 124/2000 – 39 odstranil tak, že změnil předmětnou část výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Popis skutku i jeho právní kvalifikace tak odpovídá protiprávnímu jednání žalobce, a námitka nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí je proto nedůvodná. Principem absorpční zásady není ukládání pokuty za nejzávažnější správní delikt, ale uložení úhrnné pokuty za protiprávní jednání účastníka řízení dle trestní sazby nejprísněji postižitelného správního deliktu.
19. Také k námitce týkající se hodnocení zjištěných zjevných nedostatků jako selhání kontrolních mechanismů žalobce se žalovaný vyjádřil již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dodal, že případy porušení právních povinností spočívající v nedostatecích nikoliv skrytého charakteru standardně hodnotí v neprospěch účastníka řízení. Nepopírá,

že žalobce měl nastaveny určité kontrolní mechanismy, nicméně za situace, kdy jsou zjevné nedostatky v jakosti potravin zjištěny opakovaně, ve větším rozsahu, považuje žalovaný za přípustné, aby byly tyto nedostatky považovány nikoli za prosté selhání jednotlivců, ale za systémové pochybení v nastavení vnitřní kontroly, což zvyšuje závažnost protiprávního jednání žalobce.

20. Správní orgán I. stupně vyhodnotil v neprospěch žalobce nikoliv vlastní uvádění potravin na trh, ale prokazatelně zjištěnou formu uvádění potravin na trh, a to nabídku k prodeji a prodej, kterou shledal jako nejzávažnější. Žalovaný pokládá toto vyhodnocení formy uvádění potravin na trh za přípustné, neboť zjištěné nedostatky nebyly zjištěny při jiné formě.
21. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
22. Podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004.
23. Podle odst. 5 kapitoly IX přílohy II nařízení č. 852/2004 suroviny, složky, meziprodukty a hotové výrobky, které mohou podporovat růst patogenních mikroorganismů nebo tvorbu toxinů, nesmí být udržovány při teplotách, které by mohly vést k ohrožení zdraví. Chladicí řetězec nesmí být přerušen. Jsou však povolena krátká období mimo prostředí s řízenou teplotou, jeli nezbytné se přizpůsobit praktickým podmínkám při manipulaci během přípravy, přepravy, skladování, vystavování potravin k prodeji a při jejich podávání, za předpokladu, že to nepovede k ohrožení zdraví. Potravinářské podniky, které vyrábějí zpracované potraviny, manipulují s nimi nebo je balí, musí mít vhodné prostory dostatečné pro oddělené skladování surovin a zpracovaných materiálů a dostatečně oddělené chladírenské skladování.
24. Podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenech i), l), m), p) nebo q), nesplní povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která je vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv nebo ve Sbírce zákonů.
25. Podle § 17 odst. 11 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., za správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a), b), d), f), g), n) nebo r) nebo odstavce 2 písm. c), e), f), g), h), i), j), m), n) nebo q).
26. Podle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
27. Podle § 12 odst. 2 věty první zákona č. 200/1990 Sb., za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný.
28. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

29. Neopodstatněná je námitka, že žalobce byl zkrácen na svých právech tím, že žalovaný v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí odmítl všechny jeho odvolací námitky, ačkoliv jim dle názoru žalobce mělo být vyhověno. Samotná skutečnost, že žalobce nesouhlasí s tím, jakým způsobem žalovaný v postavení odvolacího správního orgánu posoudil v odvolání uplatněné námitky; resp. jakým způsobem o odvolání rozhodl, neprokazuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Podstata zásady legitimního očekávání a předvídatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci nespočívá v tom, že je nutno automaticky rozhodnout ve prospěch účastníka řízení pouze na základě toho, že účastník řízení očekává, že se tak stane, protože je přesvědčen o důvodnosti svých argumentů. Žalobce v žalobě neoznačil žádnou relevantní skutečnost, ze které by bylo možné dovozovat jeho legitimní očekávání, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty bude v odvolacím řízení zrušeno. Pouhý nesouhlas se závěry správního orgánu I. stupně za takovou skutečnost rozhodně považovat nelze.
30. Dle náhledu soudu se žalovaný v napadeném rozhodnutí srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Se závěry, k nimž při posouzení věci dospěl a které byly citovány shora v rámci rekapitulace odůvodnění napadeného rozhodnutí, se soud plně ztotožňuje a pro stručnost na ně odkazuje. Není tedy pravdou, že by žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně (přesněji řečeno v části změnil a ve zbytku potvrdil), aniž by pro takový postup byly splněny podmínky. Důvodem potvrzení nezměněné části rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla skutečnost, že žalovaný právem neshledal žádnou z odvolacích námitek žalobce důvodnou.
31. Soud zároveň konstatuje, že správní orgány obou stupňů při rozhodování v dané věci vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a jimi vydaná rozhodnutí obsahují veškeré náležitosti stanovené správním řádem. Podklady, ze kterých žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vycházel, jsou výslovně specifikovány na straně 11 tohoto rozhodnutí (jedná se především o jednotlivé protokoly o kontrolách provedených v provozovnách žalobce). Nutno dodat, že žalobce v žalobě neuvedl, v čem dle jeho názoru spočívá nedostatečnost skutkových zjištění správního orgánu, a stejně tak nespecifikoval, kterou konkrétní zákonem stanovenou náležitost rozhodnutí vydaná v této věci postrádají.
32. Žalobci nebylo v průběhu správního řízení nijak upřeno právo brojit proti postupu správních orgánů. Mohl účinně brojit jak proti kontrolním zjištěním zachyceným v jednotlivých protokolech o kontrole, které byly podkladem pro rozhodnutí o uložení sankce, neboť byl řádně poučen ve smyslu § 17 kontrolního řádu o právu podat písemné a zdůvodněné námitky proti znění protokolu ve stanovené lhůtě. Je pouze věcí žalobce, že tohoto práva nevyužil. Stejně tak mohl brojit proti závěrům správního orgánu I. stupně, o čemž ostatně svědčí jím podané odvolání, o kterém následně rozhodl žalovaný.
33. Za nedůvodnou soud považuje též námitku, v níž žalobce žalovanému vytýká, že rozhodl v rozporu se základními zásadami správního trestání a zkrátil je na právech tím, že nedostatečně vyhodnotil nejzávažnější ze sbíhajících se správních deliktů. Soud předně konstatuje, že žalobce konkrétně neoznačil žádnou základní zásadu správního trestání, kterou měl žalovaný při rozhodování v dané věci porušit, ani neuvedl, v čem porušení takové (blíže nespecifikované) zásady spatřuje. Není úkolem soudu, aby se v takovém případě domýšlel, kterou zásadu mohl mít žalobce na mysli. Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho

projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také musí vymezení žalobního bodu garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.

34. Tvrdí-li žalobce bez jakékoliv bližší specifikace, že byl zkrácen na právu, aby o jeho věci bylo rozhodováno nestranně, nejedná se o způsobilou žalobní námitku, neboť z tohoto tvrzení naprosto není zřejmé, v čem konkrétně žalobce spatřuje zkrácení na uvedeném právu, resp. z čeho dovozuje, že v dané věci nebylo správním orgánem rozhodováno nestranně.
35. Soud má za to, že žalovaný při hodnocení závažnosti žalobcem spáchaných správních deliktů nikterak nepochybil. To, že za všechny sbíhající se správní delikty bylo možno udělit sankci v totožném zákonném rozpětí, připustil v žalobě i sám žalobce. Závěr správního orgánu I. stupně o tom, který ze sbíhajících se správních deliktů je nejzávažnější, je sice stručný, žalobce však jeho správnost zhola ničím nezpochybil, a neučinil tak ani poté, co žalovaný v napadeném rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. celek, tomuto závěru přisvědčil a odůvodnil jej tím, že masné výrobky, které byly dlouhodobě vystaveny nevyhovujícím teplotním podmínkám, mohou podléhat rychlé zkáze, avšak tyto nedostatky nemusí být na první pohled patrné, a proto mohou být pro spotřebitele ve svém důsledku větší hrozbou než jakostní nedostatky, které jsou patrné na první pohled (čímž měl žalovaný nepochybně na mysli nahnilé či plísni napadené ovoce či zeleninu). Zdůvodnění žalovaného vztahující se k tomuto závěru, jakož i právní kvalifikaci tohoto protiprávního jednání považuje soud za srozumitelné, logické a zcela postačující, a to zvláště za situace, kdy žalobce správnost úvahy o nejzávažnějším ze sbíhajících se správních deliktů ničím nezpochybil a kdy zákonné rozpětí sankce bylo u všech sbíhajících se správních deliktů stejné.
36. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že v posuzované věci došlo toliko k selhání jednotlivců, a že ze zjištěných nedostatků není možno dovodit závěr o selhání kontrolních mechanismů na straně žalobce. Soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného o existenci systémových nedostatků, jenž byl řádně zdůvodněn tím, že v případě sankcionovaných správních deliktů se nejednalo o ojedinělá pochybení, nýbrž o opakovaná porušení týchž zákonných ustanovení totožným či obdobným způsobem ve více provozovnách žalobce v průběhu relativně dlouhého období. Tvrzení žalobce o pouhém pochybení několika jednotlivců (zaměstnanců) se ve světle shora uvedeného jeví jako účelové. Navíc nelze pominout, že odpovědnost za žalobcem spáchané správní delikty je odpovědností objektivní, tj. odpovědností za zjištěné porušení povinností stanovených zákonem (resp. nařízením), kdy správní orgán není povinen zkoumat otázku zavinění pachatele. Správní orgán I. stupně v této souvislosti ve svém rozhodnutí přiléhavě konstatoval, že *„provozovatel potravinářského podniku ... nese objektivní odpovědnost, tzn. bez ohledu na zavinění za spáchaný správní delikt a je zcela na tomto provozovateli potravinářského podniku,*

jaká opatření učiní, aby potraviny jím uváděného do oběhu, splňovaly požadavky platného potravinového práva.“ Podle § 17i odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb., právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Nic takového žalobce v řízení neprokázal; samotné jeho přesvědčení, že jím nastavené kontrolní mechanismy jsou dostatečné a funkční, ke zproštění odpovědnosti za spáchané správní delikty v žádném případě nepostačuje.

37. Soud nevěšel ani na námitku, že v dané věci byla v neprospěch žalobce hodnocena realizace jeho práva podnikat. Je třeba zdůraznit, že správní orgány obou stupňů neposuzovaly v rámci úvah o výši pokuty jako přítěžující okolnost samotnou skutečnost, že žalobce podniká formou maloobchodního prodeje, ale v neprospěch žalobce hodnotily skutečnost, že potraviny, jichž se týkala zjištěná pochybení, byly na trh uváděny formou nabídky k prodeji a formou prodeje, což z hlediska možných negativních dopadů na spotřebitele právem vyhodnotily jako nejzávažnější ze všech možných způsobů uvádění potravin na trh. Nelze než přisvědčit jejich závěru, že v případě, kdy jsou normám neodpovídající a spotřebitele potenciálně ohrožující potraviny uváděny na trh formou nabídky k prodeji a přímého prodeje, je riziko ohrožení spotřebitelů mnohem vyšší, než je tomu v případě jiných forem uvádění potravin na trh, jako je například skladování. Žalovaný v této souvislosti důvodně poukázal na skutečnost, že závěr o různé závažnosti jednotlivých forem uvádění potravin na trh již byl aprobován judikaturou správních soudů, o čemž svědčí rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 31.5.2012 č.j. 29 A 19/2011 – 65 a ze dne 18.12.2009 č.j. 29 Ca 52/2008 – 63. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí tedy nevyplývá, že by k tíži žalobce byl přičten samotný fakt, že realizuje právo podnikat tím, že provozuje síť maloobchodních prodejen.
38. Soud neshledal důvodnou ani námitku, v níž žalobce argumentuje nepřiměřeností uložené pokuty a s tím spojeným porušením zásady legitimního očekávání. Ukládání pokut za správní delikty a rozhodování o jejich výši se děje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva správních orgánů), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích (§ 78 odst. 1 s.r.s.). Podrobit toto správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen v případě, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nebo jestliže volné uvážení zneužil. Za zjištěná pochybení byla žalobci uložena pokuta 400 000 Kč, tedy pokuta, která svou výší odpovídá toliko 4 % maximální možné sankce. S přihlédnutím k počtu, charakteru a závažnosti spáchaných správních deliktů nelze pokutu v této výši považovat za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou. Konkrétní výměra pokuty byla správními orgány obou stupňů přesvědčivě zdůvodněna; zcela v souladu se zákonem a pravidly logického uvažování byla posouzena jednotlivá kritéria rozhodná pro stanovení výše sankce ve smyslu § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., a zhodnoceny jednotlivé okolnosti, které správní orgán považoval v dané věci za polehčující či přítěžující. Správní orgány obou stupňů se důkladně zabývaly jak závažností správních deliktů spáchaných žalobcem, tak i způsobem jejich spáchání, jejich následky, stejně jako okolnostmi, za nichž byly předmětné správní delikty spáchány.
39. V tomto kontextu je lichá i námitka žalobce stran porušení zásady legitimního očekávání. Žalobce si totiž musel být s ohledem na průběh správního řízení vědom toho, jak vysoká pokuta mu podle zákona za spáchání předmětných správních deliktů hrozí, a proto nemohl legitimně očekávat, že mu bude uložena výrazně nižší pokuta, popř. že vyvázne

zcela bez finančního postihu. Uložení pokuty ve výši 4 % maximální možné sazby proto nelze považovat za porušení žalobcem namítané zásady.

40. Součástí žaloby učinil žalobce též návrh in eventum na rozhodnutí soudu o snížení uložené pokuty na částku 40 000 Kč. O upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může soud v souladu s ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhodnout pouze tehdy, byli-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž ale v daném případě nedošlo. Jak již soud uvedl výše, správní orgán I. stupně v rozhodnutí řádně posoudil veškerá kritéria, která byla významná pro určení výměry pokuty, tj. závažnost správních deliktů, způsob jejich spáchání, jejich následky a okolnosti, za nichž byly správní delikty spáchány. Žalobci uloženou pokutu soud nepovažuje za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou, a proto nevyhověl ani návrhu na moderaci uloženého trestu.
41. Závěrem soud uvádí, že žalobcův odkaz na odvolání není způsobilým žalobním bodem, na základě něhož by mohl a měl přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Tvrzené důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí musí být tedy v podané žalobě uvedeny výslovně; odkaz na jiná podání žalobce a tam uváděnou argumentaci je z hlediska vymezení rozsahu soudního přezkumu napadeného rozhodnutí nepostačující. Z uvedených důvodů se soud nemohl zabývat argumenty, které žalobce uváděl v odvolání, ale nikoli již v podané žalobě. Považoval-li žalobce argumenty obsažené v odvolání za významné pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí v přezkumném soudním řízení, mohl a měl je vtělit do žaloby; pokud tak neučinil, nemůže k nim soud přihlížet.
42. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
43. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalobce nevyjádřil do dvou týdnů od doručení výzvy soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci a žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil).
44. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

V Praze 31. října 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu