



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce
Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáckové ve věci

žalobce:

Kaufland Česká republika v.o.s., IČO 251 10 161
sídlem Bělohorská 2428/203, Břevnov, 169 00 Praha 6

proti
žalovanému:

**Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední
inspektorát**
sídlem Květná 504/15, 603 00 Brno 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2021, č. j. SZPI/BZ101-95/2019

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 11. 2020 č. j. SZPI/BZ101-92/2019 a toto rozhodnutí potvrdila.
2. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím shledal žalobkyni vinnou ze spáchání celkem 24 přestupků podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“) a uložil jí pokutu ve výši 1 250 000 Kč.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

3. Žalobkyně ve své žalobě předně namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Uvádí, že napadené rozhodnutí je věcně i právně nesprávné, když jím bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, aniž by pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, dále je v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí a v rozporu se zásadou spravedlnosti. Žalobkyně má rovněž za to, že uložená pokuta je nepřiměřená. Doplnuje, že byla zkrácena na svých právech obviněné, a to zejména na právu mít možnost předvídat postupy a rozhodnutí správních orgánů, na právu moci rozhodnutí správního orgánu řádně a úplně přezkoumat a na základě toho brojít proti postupu správních orgánů a dále na právu, aby bylo o jejích právech a oprávněných zájmech rozhodováno nestranně na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu věci.
4. Žalobkyně dále upozorňuje, že vydání napadeného rozhodnutí předcházelo vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně č. j. SZPI/BZ101-84/2019 ze dne 11. 3. 2020, proti kterému podala žalobkyně odvolání, na jehož základě žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodnutím ze dne 17. 9. 2020 č. j. SZPI/BZ101-89/2019 zrušila a věc vrátila správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.
5. Žalobkyně namítá, že správní orgán v posuzovaném případě příliš restriktivně aplikoval absorpční zásadu, když nezohlednil její další rovinu ve smyslu § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2018 č. j. 2 As 426/2017-66, tedy rozhodování dalších územních inspektorátů v obdobném čase o obdobných přestupcích (přestupky týkající se prodeje medu od dodavatele Medas).
6. Žalobkyně setrvává také na těchto dalších námitkách uplatněných v průběhu řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí. Zaprvé žalobkyně nesouhlasí se závěry správního orgánu týkající se přestupků uvedených pod písm. F/, přestupky 8) a 9), když má za to, že správní orgán subsumoval jeden přestupek pod dvě skutkové podstaty. Dále tvrdí, že správní orgán nesprávně vyhodnotil přestupek jako porušení chladicího řetězce, ačkoliv nezměřil teplotu uvnitř kontrolovaných výrobků, ale pouze prostor chladicí vitríny.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

7. Dle názoru žalobkyně dále správní orgán posoudil povahu a závažnost spáchaných přestupků dle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky u sbíhajících se přestupků selektivně a v zásadě nahodile. Dodává, že při souběhu více přestupků měl správní orgán povahu a závažnost všech hodnotit nejprve jednotlivě a následně ve vzájemných souvislostech.
8. Poukazuje také na to, že správní orgán I. stupně uložil pokutu za přestupek nejprísněji trestný, přičemž jako nejzávažnější přestupek posoudil přestupek pod bodem N/, tedy uvedení na trh nebezpečné potraviny – kokosu v celkovém množství 18 ks, neboť se jednalo o vadu, kterou by spotřebitel objevil až po nákupu, tj. mimo prodejnu (resp. až po naporcování kokosu). Žalobkyně zdůrazňuje, že laboratorním testováním byla zjištěna vada u 5 ks kokosu, ale správní orgán automaticky považoval za vadných všech 18 ks na prodejně, přičemž však dle názoru žalobkyně nelze učinit jednoznačný závěr, že všechny kusy byly vadné, a tedy nevhodné k lidské spotřebě. Upozorňuje, že tento závěr správního orgánu považuje za věcně nesprávný a mohl dle jejího názoru přispět k nesprávnému vyhodnocení nejzávažnějšího ze sbíhajících přestupků.
9. Pokud jde o hodnocení skutečnosti, že mohlo dojít k ekonomickému poškození řádově tisíců spotřebitelů, žalobkyně uvádí, že se jednalo pouze o domněnku o počtu potenciálně poškozených spotřebitelů a správní orgán nedoložil v rozhodnutí důkazy týkající se počtu poškozených. Žalobkyně tak má za to, že i v této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
10. Žalobkyně poukazuje také na to, že má zajištěny kontrolní mechanismy na kontrolu potravin, nicméně v případech uvedených v rozhodnutí muselo dojít k pochybení lidského faktoru (zaměstnanců), což se výjimečně může stát. Žalobkyně zdůrazňuje, že činí takové kroky, aby k podobným pochybením nedocházelo, a správní orgán k tomu měl při svém rozhodování přihlídnout. Správní orgán dle názoru žalobkyně také nezohlednil, že skutečné negativní důsledky na zdraví spotřebitelů nebyly zjištěny. V té souvislosti má žalobkyně za to, že jí byla uložena pokuta v nepřiměřené výši.
11. Žalobkyně rovněž považuje za nesprávné, když je k její tíži hodnocena skutečnost, že nevyhovující potraviny jí byly uváděny na trh formou prodeje a nabízení k prodeji, tedy způsobem spotřebitele nejvíc ohrožujícím. Doplňuje, že vzhledem k tomu, že stěžejní náplní podnikatelské činnosti žalobkyně je provozování maloobchodní sítě prodejen se zaměřením převážně na potraviny, je žalobkyni přičítána k tíži samotná podstata její hospodářské činnosti, respektive její podnikatelská činnost jako taková. Žalobkyně se cítí být zkrácena na svých právech i s ohledem na skutečnost, že ze strany kontrolních orgánů je dlouhodobě ignorován jí zavedený systém tzv. „záruky vrácení peněz“, kdy spotřebitel, který si zakoupí jakékoliv zboží, je oprávněn bez uvedení konkrétního důvodu zboží vrátit oproti vyplacení kupní ceny.
12. Žalobkyně dále uvádí, že se správní orgán I. stupně odchýlil od setrvalé judikatury, podle které mimo jiné je *„řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodnutí veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu,“* a podle které je potřeba věnovat velkou pozornost přiměřenosti výše pokuty, protože samotná pokuta představuje přímý zásah do majetkové sféry trestaného subjektu, který nesmí být nepřiměřený, byť se výše

pokuty pohybuje při dolní hranici zákonného rozmezí (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2006 č. j. 4 As 14/2005-84 a rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2011 č. j. 4 As 33/2010-103).

13. V ostatním žalobkyně odkazuje na své odvolání ze dne 24. 11. 2020, které učinila součástí žalobního návrhu, a na odvolání ze dne 26. 3. 2020.
14. Žalobkyně navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a aby uložil žalované povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení.
15. Žalovaná ve svém vyjádření nejprve stručně shrnuje průběh správního řízení a dále se vyjadřuje k jednotlivým námitkám. Pokud jde o tvrzenou nesprávnou aplikaci absorpční zásady, odkazuje na své vypořádání se s touto námitkou v napadeném rozhodnutí (konkrétně na str. 13 - 16 v bodu Ad 1) a na svém vyjádření trvá. Své argumenty shrnuje tak, že aplikace absorpční zásady v § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky předpokládá vedení společného řízení. Jestliže nejsou dány podmínky pro vedení společného řízení podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, není naplněna ani podmínka pro aplikaci absorpční zásady podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dodává, že pravomoc pro jednotlivé inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“) je dána zákonem o SZPI, podle jehož § 1 odst. 6 jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti, o odvolání rozhoduje ústřední inspektorát. Územní působnost jednotlivých inspektorátů vymezuje § 1 odst. 2 zákona o SZPI, ze kterého vyplývá, že jednotlivé inspektoráty rozhodují jako správní orgány prvního stupně o přestupcích dle jejich územní působnosti a absorpci lze aplikovat pouze v rámci činnosti příslušného inspektorátu a v rámci přestupků projednávaných ve společném řízení tímto inspektorátem. Žalovaná poukazuje také na § 1 odst. 8 zákona o SZPI, podle kterého s účinností od 12. 5. 2021 inspektorát neprojednává ve společném řízení přestupek, k jehož projednání je podle tohoto zákona příslušný jiný inspektorát, ani k takovému přestupku nepřihlédne při určování druhu a výměry správního trestu.
16. K námitce žalobkyně, že napadené rozhodnutí v předmětné věci je vydáno v rozporu s právním názorem obsaženým v rozsudku NSS ze dne 1. 2. 2018 č. j. 2 As 426/2017-62, žalovaná uvádí, že tento rozsudek byl vydán na základě kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 11. 2017 č. j. 31 Ad 18/2016-242, který zamítl její žalobu proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu SZPI. Vedle tohoto správního řízení přitom v prvostupňovém správním řízení uložily další inspektoráty SZPI (v Praze, v Ústí nad Labem, v Brně a v Olomouci) žalobkyni pokutu za přestupek stejné skutkové podstaty v souvislosti s nevyhověním témuž požadavku u téhož druhu potravin od stejného dodavatele. NSS přitom shledal, že i když nebylo nutné o přestupcích spáchaných v rozhodném období v souběhu stejným obviněným vést společné řízení, je třeba trvat na tom, aby v případě, že se napadené rozhodnutí týká obdobného přestupku spáchaného v souběhu a týkajícího se jedné konkrétní potravin, byly při stanovení výše pokuty v souladu s absorpční zásadou zohledněny pokuty uložené dřívějšími sbíhajícími se rozhodnutími SZPI. NSS přitom zohledňoval i okolnosti zásahu dotčených inspektorátů SZPI, když všechny závadné potraviny byly odhaleny při kontrolách provedených během října a listopadu 2015 a všechna sbíhající se rozhodnutí SZPI byla vydána v dubnu 2016. Z toho NSS dovodil, že inspektoráty postupovaly koordinovaně na základě sdílených informací.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

17. Žalovaná má za to, že závazný právní názor Nejvyššího správního soudu je aplikovatelný pouze ve specifických případech a za současného splnění následujících podmínek: stejný obviněný, obdobný přestupek spáchaný v souběhu, tedy přestupek stejné skutkové podstaty spočívající v neplnění stejného požadavku, týkající se jedné konkrétní potraviny od stejného dodavatele a zjevná koordinace inspektorátu v rámci kontrol i řízeních o přestupku. Žalovaná se domnívá, že by se uvedené závěry neměly vztahovat i na nyní vedené řízení a na řízení vedená o jiných přestupcích obviněného jinými inspektoráty SZPI, protože převážná většina přestupků projednávaných v této věci se netýká otázky bezpečnosti potravin na rozdíl od případu, který projednával Nejvyšší správní soud. Navíc se v daném případě jedná vesměs o přestupky, které nikterak nepřekračují územní působnost inspektorátu v Praze.
18. Žalovaná uzavírá, že jediný přestupek, který by mohl mít dle jejího názoru eventuálně dosah mimo danou územní působnost, je přestupek vedený pod č. 21, kdy žalobkyně dne 29. 7. 2019 uváděla do oběhu potravinu (med), která nevyhověla požadavkům na jakost z hlediska zjištěného obsahu sacharózy. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nevyřadila tuto potravinu z dalšího uvádění na trh, naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997. Žalovaná však podotýká, že ani sama žalobkyně neodkazuje na žádné konkrétní správní řízení, vůči kterému by měl správní orgán dle jejího názoru absorpční zásadu aplikovat, ani neobjasňuje, proč by blízká souvislost jednotlivých přestupků měla být dána.
19. Žalovaná si je vědoma pouze řízení sp. zn. SZPI/AD674/2020, ve kterém došlo ke spáchání přestupku jiné skutkové podstaty řešenému jiným místně příslušným správním orgánem prvního stupně a v jiném čase než v projednávané věci (pro posouzení souběhu přestupků je rozhodný okamžik zahájení správního řízení o přestupcích dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky). Dále žalovaná zmiňuje řízení sp. zn. SZPI/AT605/2018, ve kterém rovněž došlo k naplnění jiné skutkové podstaty než v projednávaném případě, řešené jiným příslušným správním orgánem a v jiném čase než v projednávané věci; řízení sp. zn. SZPI/AK354/2018 zahájené dne 6. 9. 2018, ve kterém byly inspektorátem SZPI v Táboře projednávány 4 přestupky týkající se předmětného medu, o kterých bylo rozhodnuto v prvním stupni dne 26. 10. 2018 a o odvolání pak rozhodnutím ze dne 25. 1. 2019. Dle názoru žalované je proto zřejmé, že nyní projednávaný přestupek je recidivou, což mohlo být přičteno k tíži žalobkyně. Žalovaná dále zmiňuje řízení sp. zn. SZPI/AJ114/2019 zahájené dne 20. 2. 2019, ve kterém se jedná o přestupek jiné skutkové podstaty, než přestupek řešený v žalobou napadeném rozhodnutí. Dodává, že ačkoliv správní řízení vedl v rámci prvního stupně též místně příslušný správní orgán, bylo správní řízení v uvedené věci zahájeno dne 20. 2. 2019 (respektive došlo i k rozšíření správního řízení dne 18. 4. 2019) a obě tato data jsou před spácháním nyní projednávaného přestupku, proto správně nebyl nyní projednávaný přestupek zahrnut do společného řízení.
20. K námitce žalobkyně, která s odkazem na rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2018 č. j. 2 As 426/2017-62 argumentuje, že zásadní je věcná souvislost a časová souvislost ve smyslu spáchání přestupků před vydáním rozhodnutí, žalovaná uvádí, že NSS ve zmíněném rozsudku shrnuje podstatu souběhu v trestním právu akceptovaný i pro právo správní. Žalovaná však podotýká, že rozsudek NSS řešil věc, kde byla správní rozhodnutí vydána před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zdůrazňuje, že na nyní řešenou věc je zapotřebí nahlížet z hlediska absorpční zásady

dle právní úpravy platné v době rozhodování, tedy ve smyslu § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, kdy ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.

21. Dle názoru žalované nebylo na místě posuzovat absorpci dle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, protože toto ustanovení nedopadá na daný případ, kdy byl řešen přestupek podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., související s nevyřazením nejakostní potraviny. Ve věcech ve výše uvedených správních řízeních byly projednávány přestupky podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., které souvisí s uváděním zavádějících informací o potravině. Shrnuje, že s ohledem na jinou skutkovou podstatu se nejedná o týž přestupek, který byl spáchán jedním nebo více skutky. Dle žalované tak při určení výměry nebyl důvod k přihlédnutí ke skutečnostem uvedeným v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky.
22. Žalovaná z výše popsaných důvodů neshledává důvodným požadavek žalobkyně na použití absorpční zásady i v případě skutkově odlišných správních řízení vedených jinými správními orgány prvního stupně, než který vedl řízení o napadeném rozhodnutí.
23. K námitce nesprávného vyhodnocení porušení chladicího řetězce žalovaná uvádí, že nesouhlasí s tím, že v daném případě byl jeden přestupek subsumován pod dvě skutkové podstaty. Nedůvodnost této námítky dle jejího názoru vyplývá jednak z rozdílnosti kontrolovaných požadavků různých právních předpisů, ale i ze skutečnosti, že v případě přestupku č. 8 probíhala kontrola teploty vnitřní části horního a spodního regálu vitríny, zatímco v případě přestupku č. 9 probíhala kontrola vnitřní teploty ve výroku rozhodnutí blíže specifikovaných potravin v jiné části chladicí vitríny – prostřední regál. Doplnuje, že přestupek č. 8 se týká nedodržení chladicího řetězce v chladicí vitríně v jejím horním a spodním regálu, což je v rozporu s přílohou II kapitoly IX odst. 5 nařízení (ES) č. 852/2004. Přestupek č. 9 vyplynul z toho, že potraviny v prostředním regálu nebyly uchovány při teplotách stanovených výrobcem, čímž došlo k porušení § 3 odst. 1 písm. k) zákona č. 110/1997 Sb. Žalovaná má za to, že byl řádně prokázán skutkový stav věci, přičemž obě porušení právních předpisů jsou sankcionována dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., resp. dle § 17 odst. 1 písm. j) tohoto zákona.
24. Dle názoru žalované nebylo nezbytně nutné u konstatování porušení právních předpisů souvisejících s nedodržením chladicího řetězce v chladicí vitríně (přestupek č. 8) měřit vnitřní teplotu jednotlivých kontrolovaných výrobků. Žalovaná konstatuje, že dle přílohy II kapitoly IX odst. 5 nařízení (ES) č. 852/2004 nesmí být chladicí řetězec přerušen a v daném případě po dobu cca 1,5 h měřená teplota v horním a spodním regálu, kde byly uloženy blíže specifikované potraviny, kolísala a byla vyšší, než jaká byla stanovena výrobcem zde uložených potravin.
25. K námitce týkající se hodnotících kritérií v rámci určování výměry trestu žalovaná uvádí následující. K namítnutému individuálnímu selhání zaměstnanců poukazuje na to, že vzhledem ke koncepci objektivní odpovědnosti za projednané přestupky není zjišťována odpovědnost konkrétních zaměstnanců žalobkyně a je to právě ona, kdo odpovídá za to, aby produkty, které uvádí na trh, odpovídaly požadavkům potravinového práva a aby v jeho provozovnách byly zajištěny právními předpisy požadované hygienické podmínky. Je tak zcela na žalobkyni, jaká opatření učiní, aby tyto požadavky zajistila. Žalovaná doplňuje, že nedostatky byly zjištěny na celkem 12 provozovnách (a to i opakovaně), proto

není možné konstatovat, že se jednalo pouze o ojedinělá pochybení ani o výjimku z jinak zaběhnutého správně ošetřeného a vnitřně kontrolovaného systému.

26. K námitce nesprávného hodnocení skutečnosti, že nevyhovující potraviny byly uváděny na trh formou prodeje a nabízení k prodeji žalovaná podotýká, že z rozhodnutí správního orgánu ani z napadeného rozhodnutí nikterak nevyplývá, že by byla hodnocena forma prodeje a nabízení k prodeji, a námitka žalobkyně tak není relevantní. Dodává, že i kdyby k takovému hodnocení došlo, jednalo by se o hodnocení v souladu s právními předpisy. K tomu poukazuje na znění nařízení č. 178/2002, konkrétně jeho čl. 3 bod 8.
27. K námitce nezohlednění možnosti vrátit zakoupené zboží žalovaná poukazuje na to, že tato námitka nebyla žalobkyní vznesena v rámci podaného odvolání, tudíž se jí žalovaná v předmětném řízení nezabývala. Dle názoru žalované možnost vrácení zakoupeného zboží není skutečností, která musí nutně být zohledněna ve prospěch žalobkyně. Dodává, že spotřebitelé mají právo, aby nabídka uvedená žalobkyní splňovala veškeré požadavky potravinového práva, a nelze na ně klást nepřiměřené nároky v tom smyslu, že by po každém nákupu měli zjišťovat, zda zboží odpovídá těmto požadavkům, ani zda se cena uvedená na účtence shoduje s cenou, která byla žalobkyní uváděna na etiketě potraviny. Žalovaná podotýká také to, že v daném případě nebyl řešen přestupek, který by se týkal tohoto merita, a uzavírá, že tato námitka žalobkyně není důvodná.
28. K námitce žalobkyně, že se správní orgán při hodnocení zákonných hledisek odchýlil od setrvalé judikatury, dle které je řádné odůvodnění ukládané sankce základním předpokladem pro její přezkoumatelnost, žalovaná poukazuje na odůvodnění ukládané sankce (str. 28 – 32 rozhodnutí správního orgánu I. stupně), kde se prvostupňový správní orgán obsírně zaobírá výší ukládané pokuty a jejím odůvodněním.
29. Žalovaná neshledává rozpor v odůvodnění napadeného rozhodnutí s právními předpisy či závěry judikatury. Rekapituluje, že správní orgán I. stupně uložil žalobkyni při aplikaci absorpční zásady úhrnnou pokutu ve výši 1 250 000 Kč, resp. ve výši 2,5 % horní hranice trestní sazby. Konstatuje, že v daném případě bylo řešeno celkem 35 přestupků a několik z nich bylo dokonce v nejpřísnější možné sazbě do 50 000 000 Kč. Dle přesvědčení žalované za účelem stanovení úhrnné pokuty hodnotil správní orgán I. stupně všechna zákonná kritéria pro uložení pokuty v souladu s § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a jeho úvahy při hodnocení kritérií jsou přehledné a srozumitelné a nevybočují z mezí správního uvážení (kromě jedné úvahy, kterou žalovaná korigovala).
30. Žalovaná dále zdůrazňuje, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích. Dodává, že podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročí-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočí-li z nich nebo volné uvážení zneužije.
31. Žalovaná má za to, že v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí byla podrobně popsána a vysvětlena hlediska, kterými se správní orgány při ukládání pokuty řídily, a žalovaná se řádně vypořádala se všemi odvolacími námitkami.
32. Žalovaná uzavírá, že žádnou ze žalobních námitek neshledává důvodnou, a navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

III.

Posouzení žaloby

33. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
34. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
35. Žaloba není důvodná.
36. Při vlastním posouzení žaloby vyšel soud z následující právní úpravy.
37. Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlídně zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*
38. Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*
39. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s., *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
40. Podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. v rozhodném znění, *provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmeni a), v písmeni b), v odstavci 1 písm. g) nebo z), v odstavci 4 nebo v odstavci 5, nesplní povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny¹⁹⁾ nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která je vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv nebo ve Sbírce zákonů.*
41. Podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 110/1997 Sb. v rozhodném znění, *provozovatel potravinářského podniku se dopustí přestupku tím, že uchovává potraviny v rozporu s § 3 odst. 1 písm. k).*
42. Podle § 3 odst. 1 písm. k) zákona č. 110/1997 Sb. v rozhodném znění, *provozovatel potravinářského podniku je povinen uchovávat potraviny při teplotách stanovených nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 nebo prováděcím právním předpisem, a pokud tyto požadavky nejsou právními předpisy stanoveny, uchovávat potraviny při teplotách stanovených provozovatelem potravinářského podniku, který potravinu vyrobil.*
43. Podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. v rozhodném znění, *za přestupek lze uložit pokutu do 50 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle § 17 odst. 1 písm. c), i), p), t) nebo y), § 17 odst. 2 písm. a), b), e) nebo f), § 17b odst. 6 písm. c).*
44. Podle přílohy II kapitoly IX odst. 5 nařízení (ES) 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 chladiřenské skladování.

45. Podle čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) 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.*
46. Soud předně zdůrazňuje, že ukládání pokut za přestupky se odehrává ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tj. v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích (resp. volit některé z více zákonem předvídaných řešení). Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je přitom významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgány musí řídit pravidly pro ukládání sankcí stanovených zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. (srov. rozsudek ze dne č. j. 3 As 32/2007 – 48). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a nahradil správní uvážení uvážením soudcovským a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce (takový návrh však žalobkyně v nyní posuzované věci nevznesla), 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, čj. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS).
47. V projednávaném případě byla pokuta uložena v souladu s § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, kterým je zakotvena tzv. absorpční zásada (tedy že přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se přestupky jsou tak potrestány pouze jediným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejtěžší z nich. Pokuta je tedy ukládána jen v rozmezí zákonné sazby platné pro nejprísnejší přestupek a její konkrétní výše je ovlivněna zohledněním přitěžujících okolností v podobě vícečinného souběhu přestupků.
48. V případě použití absorpční zásady musí správní orgán předně posoudit, jaký přestupek je nejprísnejší trestný, případně nejzávažnější. Takto také správní orgán I. stupně (a v potvrzujícím rozhodnutí také žalovaná) postupoval a uzavřel, že pro uložení úhrnné pokuty je určující přestupek pod bodem N) týkající se uvedení na trh nebezpečné potraviny (kokosový ořech). Správní orgán I. stupně již ve svém prvním (zrušeném) rozhodnutí konstatoval, že v případě souběhu přestupků je pokuta ukládána ve výměře toho ustanovení, které obsahuje přestupek nejprísnejší trestný. Jsou-li horní hranice trestních sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Za nejzávažnější považoval správní orgán I. stupně právě přestupek pod bodem N), kdy v původním řízení se jednalo o uvedení na trh nebezpečné potraviny – kokosu v celkovém množství 120 ks, neboť v daném případě měl být dle

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

správního orgánu I. stupně ohrožen zdravotní zájem většího počtu (desítek) spotřebitelů, zatímco v ostatních případech nevyhovujících potravin se jednalo o menší množství. V původním zrušeném rozhodnutí správní orgán I. stupně rovněž odůvodnil, proč lze za škodlivý následek považovat pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů (str. 23 rozhodnutí ze dne 11. 3. 2020 č. j. SZPI/BZ101-84/2019). Správní orgán se zde zabýval také posouzením jednotlivých kritérií dle § 37 až 40 zákona o odpovědnosti za přestupky a možností upuštění od uložení pokuty ve smyslu § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. i ve smyslu § 43 zákona o odpovědnosti za přestupky. Po zrušení rozhodnutí žalovanou správní orgán I. stupně snížil původně uloženou pokutu ve výši 1 305 343 Kč na částku ve výši 1 250 000 Kč, a to zejména z důvodu neprokázání, že v případě přestupku pod bodem N) bylo závažných všech 120 ks kokosových ořechů. Pokud jde o kritéria závažnosti spáchaných přestupků a uložení úhrnného trestu dle § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, vypořádal se správní orgán I. stupně s podmínkami pro jeho uložení řádně.

49. Nad rámec uvedeného soud upozorňuje, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy o výši ukládané sankce racionální a logické, zda nevybočil z mezí správního uvážení a zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce soudem není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.
50. Žalobkyně namítala také nesprávné použití absorpční zásady, kterým mělo dle jejího názoru být při ukládání trestu ve smyslu citovaného § 37 písm. b) přihlíženo. Tuto námitku žalobkyně opakovaně vznášela již v průběhu řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí, konkrétně naposledy namítala nesprávné použití této zásady v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
51. V podané žalobě žalobkyně opakuje, že její argumentace se týká roviny absorpční zásady upravené v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky vztahené k rozhodování správních orgánů členěných na místní inspektoráty, které jsou však součástí jednoho správního orgánu (jedné organizační složky státu), u nichž lze důvodně očekávat vzájemnou koordinaci činnosti spolu s metodickou podporou ze strany ústředního inspektorátu. Dle názoru žalobkyně je při určení druhu a výměry trestu místně příslušný inspektorát správního orgánu povinen zohlednit i přestupková řízení vedená ostatními inspektoráty správního orgánu pro typově stejná nebo obdobná pochybení subsumovaná pod totožnou skutkovou podstatu přestupku.
52. Soud v této souvislosti poukazuje na to, že žalobkyně v odvolání ani v podané žalobě nespecifikuje konkrétní důvody, pro které mělo být dle jejího názoru přihlíženo k dalším řízením o přestupcích a ke zde uloženým trestům, respektive neuvádí žádná konkrétní řízení, na které by měl být brán zřetel při ukládání sankce v projednávané věci. Jinými slovy, žalobkyně nekonkretizuje, v čem vlastně porušení absorpční zásady spatřuje.
53. Soud upozorňuje na to, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je postaveno na dispoziční zásadě a je to žalobce, kdo soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní

argumentaci dotvářel. Omezila-li se tedy žalobkyně v podané žalobě na pouhé konstatování, že žalovaná a správní orgán I. stupně nesprávně aplikovali absorpční zásadu, a toto své tvrzení nepodložila konkrétními příklady řízení, kterých by se taková aplikace měla týkat, pak soud konstatuje, že žalovaná a správní orgán I. stupně se s touto námitkou již řádně vypořádali. Konkrétně na straně 14 až 16 napadeného rozhodnutí žalovaná poukázala na několik správních řízení, která byla zahájena v letech 2018 – 2019, ve kterých byly projednávány přestupky týkající se buď identického produktu (meu od výrobce Medas s.r.o.) nebo obdobného typu produktu jiného výrobce. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaná se vypořádala s důvody, pro které k užití absorpční zásady dle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky nepřistoupila. Žalobkyně v podané žalobě tyto důvody nijak nerozporuje. Nevytváří tak soudu žádný prostor, aby mohl posoudit zákonnost či správnost těchto důvodů uváděných žalovanou.

54. Pokud jde o další žalobní námitky (týkající se zejména namítané nepřiměřenosti uložené pokuty, subsumování jednoho přestupku pod dvě skutkové podstaty, hodnocení závažnosti přestupků a tvrzených kontrolních mechanismů žalobkyně), soud poukazuje na to, že žalobkyně neuvádí žádnou novou argumentaci nad rámec té, se kterou se již žalovaná vypořádala v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně tak v zásadě pouze opakuje, co už uvedla ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v průběhu správního řízení.
55. Žalobkyně vypořádání předmětných námitek v odůvodnění napadeného rozhodnutí konkrétně nevyvrací, ani neuvádí žádná nová tvrzení či důkazy. S jednotlivými úvahami správních orgánů přímo nepolemizuje, ale jen opakuje to, na co už bylo v průběhu řízení (dokonce opakovaně) reagováno. Soud proto zdůrazňuje, že za těchto okolností jeho role zůstává v tom, aby přezkoumal, zda úvahy správních orgánů jsou racionální a logicky soudržné, přičemž v tomto ohledu v napadeném rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně soud žádné nedostatky, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí, neshledal. Soud v tomto směru upozorňuje, že z judikatury Nejvyššího správního soudu (konkrétně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 – 128) vyplývá, že neuvádí-li žalobkyně v žalobních bodech dostatečně konkrétní důvody pro zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán. S ohledem na uvedené soud odkazuje na vypořádání se s jednotlivými námitkami v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, avšak žalované v řízení žádné náklady nad rámec jejich běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

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 nejblíže 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 31. března 2022

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu