



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **AlfaFIT, s.r.o.**, IČO 27568997
sídlem Umělecká 310/2, Praha 7
zastoupená advokátem JUDr. Pavlem Brachem
sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 15, Brno

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2019, č. j. SZPI/AU165-20/2018,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Ústředního inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále též „odvolací orgán“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 3. 10. 2018, č. j. SZPI/AU165-13/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňový orgán dospěl k závěru, že účastník řízení

naplnil skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“) za což mu byla uložena pokuta podle dle § 17f písm. d) zákon č. 110/1997 Sb. ve výši 25 000 Kč, když uvedl na trh potravinu, jejíž informace o složení byla zavádějící, neboť na obale předmětné potraviny nebyl ve složení uveden kofein, který předmětná potravina obsahovala v množství 54,2 mg/1 kapsli, čímž porušila povinnost stanovenou v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení EU“).

2. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní řízení nebylo řádně zahájeno, protože nebyla splněna podmínka oznámení zahájení řízení účastníkovi řízení. Oznámení o zahájení správního řízení, nelze doručovat zástupci účastníka řízení, pokud správní orgán nemá najisto postaveno, že jej advokát zastupuje konkrétně v tomto správním řízení. Uvedené vyplývá i ze samotné formulace plné moci ze dne 17. 12. 2017: „*Já, níže podepsaná: AlfaFIT s.r.o. zmocňuji JUDr. Pavla Bracha [...], a to však jen tehdy, pokud zmocněnec v tomto konkrétním řízení správnímu orgánu nejprve sdělí, že zmocněnec zmocnitele v tomto řízení právně zastupuje.*“ Rozsah plné moci v daném případě jednoznačně dával podklad k závěru, že plnou moc lze využít jen za předpokladu, že zmocněnec v tomto správním řízení správnímu orgánu nejprve výslovně sdělí, že zmocněnec zmocnitele v daném řízení právně zastupuje. Zmocněnec tak mohl v tomto správním řízení zastupovat žalobkyni až od 21. 10. 2018, kdy poprvé v tomto řízení učinil procesní úkon vůči správnímu orgánu – podání odvolání – nikoliv dříve. Správní řízení tak nebylo řádně zahájeno.
3. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně brojí proti postupu žalovaného, který se řádně nevypořádal s námitkami proti výsledkům kontroly uvedeným jednak v Dokladu o provedených kontrolních úkonech č. 12039-11344/17, ze dne 14. 12. 2017, a dále v Protokolu č. P904-11353/18, ze dne 31. 1. 2018. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že námitky žalobkyně proti Dokladu o provedených kontrolních úkonech ze dne 18. 12. 2017 nelze brát jako námitky ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), neboť se nejedná o námitky do kontrolního protokolu, když kontrolním protokolem ve smyslu kontrolního řádu je až kontrolní protokol ze dne 31. 1. 2018. Je-li totiž obsahem určitého dokladu kontrolní zjištění, má zde být zejména popis zjištěných skutečností (výsledků kontroly), tedy popis skutkových zjištění, které vnímal pověřený kontrolní pracovník kontrolního orgánu, a právní hodnocení těchto skutkových zjištění ze strany kontrolního pracovníka. Takto zachycený výsledek lze považovat za výsledek předmětné kontroly a podklad pro rozhodnutí ve správním řízení.
4. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá nesprávnost postupu žalovaného, který se nezabýval zjištěním, zda a v jakém rozsahu může být jednání fyzické osoby podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“) přičteno na vrub a odpovědnost právnické osoby – žalobkyně. Žalobkyně má za to, že se žalovaný nevypořádal s otázkou, kdo podle ust. § 20 odst. 2 přestupkového zákona měl za žalobkyni protiprávně jednat, aby takové jednání bylo přičitatelné na vrub a odpovědnosti žalobkyně, popř. zda byla taková fyzická osoba zjištěna, zda se jednalo o jednání ve prospěch právnické osoby, anebo její osobní exces. Z podkladů nelze podle žalobkyně dovodit, že taková fyzická osoba jednající způsobem přičitatelným právnické osobě zde vůbec byla, a pokud by měla být, pak je otázkou, zda jednala popsáním protiprávním způsobem přičitatelným žalobkyni – právnické osobě.

5. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že není zřejmé, jakým způsobem byly vzorky odebíraných potravinových doplňků (které byly shledány jako vadné) v této věci odebrány a dodány do příslušné laboratoře, z níž vyšly výsledky. Žalobkyně vznáší otázku, jakým způsobem se vzorek dostal do laboratoře, neboť není možné přezkoumat proces, co se s tímto vzorkem potravinového doplňku stalo „na cestě od místa kontroly žalobce“ (byl-li tam vůbec odebrán) do příslušné laboratoře. O způsobu zpracování tohoto vzorku chybí poznatek, přičemž dané potravinové doplňky ze špatně pořízených fotografií nelze identifikovat, a bylo tak na žalovaném, aby objasnil evidentní nejasnosti s tím, jak nakládal s jakýmkoliv odebraným vzorkem předmětného potravinového doplňku, o kterém nepřezkoumatelným způsobem staví najisto, že se jednoznačně jedná o vzorek potravinového doplňku, který byl odebrán od žalobce.
6. *V pátém žalobním bodu* žalobkyně brojí proti sankci, která jí byla uložena, neboť ji považuje za nepřiměřenou, a to jednak vzhledem k míře rizika jednoho balení uvedeného potravinového doplňku, a jednak vzhledem k počtu kusů balení tohoto potravinového doplňku, který měl být uveden dále na trh. Je tedy otázkou, u jakého počtu spotřebitelů mělo vůbec dojít k poškození zdraví, neboť bez znalosti této veličiny nelze podle žalobkyně ani přezkoumat výši pokuty. Dle žalobkyně je třeba též zkoumat, zda je určité jednání přestupkem z hlediska své škodlivosti., a to nikoliv s ohledem na nebezpečnost obecnou, ale s ohledem na konkrétní znaky jednání určité osoby, což správní orgány neučinily.
7. *V šestém žalobním bodu* žalobkyně namítá nezákonnost rozhodnutí orgánu prvního stupně z důvodu, že se mohla vyjádřit toliko k obsahu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jako celku. Správní orgán v této věci provedl spoustu důkazů, ale v rozhodnutí se s nimi nevypořádal obsahově (tedy, co který důkaz nese za informaci), a jaký závěr z něj dovozuje. Žalovaný tak dle názoru žalobkyně rezignoval na vlastní posouzení uvedených důkazů, neboť jinak by měla žalobkyně s vývody ohledně těchto důkazů možnost polemizovat. Dle žalobkyně je také nutno vylepšit formulační techniku popisu skutku, která je v tomto rozhodnutí orgánu prvního stupně nekonzistentní, neuspořádaná, rozvláčná a tak i nejasná, byť se asi o nezákonnost rozhodnutí nejedná ve vlastním slova smyslu.
8. Žalovaný v písemném vyjádření žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí a k jednotlivým žalobním bodům doplňuje následující.
9. *K prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, kterou uvedl v napadeném rozhodnutí, z níž vyplývá, že funkce doručování ve správním řízení je především materiální. Žalovaný tak trvá na tom, že je-li tak jako v tomto případě nepochybné, že účastník byl s doručovanými písemnostmi seznámen, nemůže formální vada doručování, kterou nebyl účastník řízení nijak poškozen ani znevýhodněn, zneplatnit a anulovat celé správní řízení. Přestože správní orgán prvního stupně pro neobvyklé a nejasné znění textu plné moci zřejmě nesprávně doručoval právnímu zástupci místo samotnému obviněnému, bylo by neracionální konstruovat fikci, že obviněný obsah doručovaných listin neznal, když jej prokazatelně znal, a vyvozovat z toho důsledky pro správní řízení.
10. *Ke druhému žalobnímu bodu* žalovaný pouze rekapituluje, že kontrola je ukončena teprve až po vydání protokolu o kontrole, a to marným uplynutím lhůty pro podání námitek, dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo dnem, ve kterém byly námitky

předány k vyřízení správnímu orgánu. Doklad o provedených kontrolních úkonech nemůže být protokolem o kontrole, jednak proto, že protokol o kontrole může být vyhotoven až po dokončení posledního kontrolního úkonu, jednak proto, že neobsahuje náležitosti protokolu o kontrole podle § 12 odst. 1 kontrolního řádu. Doklad o provedených kontrolních úkonech, je dokumentem, do kterého inspektor uvádí důležité skutečnosti v případech, kdy při daném kontrolním vstupu nebyl proveden poslední kontrolní úkon. Jeho vyhotovení se provádí např. při odběru vzorku nebo při vydání žádosti o součinnost (jako tomu bylo v případě předmětné kontroly). Doklad o provedených kontrolních úkonech, včetně příloh, se následně stane přílohou vyhotoveného protokolu o kontrole.

11. *Ke třetímu žalobnímu bodu* žalovaný opakuje, co již uvedl v napadeném rozhodnutí na straně 15, tedy že žalobkyně zcela pomíjí ustanovení § 20 odst. 6 přestupkového zákona. Dle žalovaného je zřejmé, že přestupek vznikl jako důsledek podnikatelské činnosti právnické osoby. Nebyla zde žádná povinnost správního orgánu prvního stupně zkoumat, zda a která fyzická osoba porušila své povinnosti a zda a do jaké míry je její jednání přičitatelné obviněnému.
12. *Ke čtvrtému žalobnímu bodu* žalovaný uvádí, že v Posudku D039-1135/17/A01, který je součástí Protokolu č. P904-11355/18 ze dne 31. 1. 2018, a jedním z podkladů řízení, je zaznamenáno, že vzorek „byl do laboratoře doručen v neporušeném zapečetěném obalu“, což je standardní praxe. Není zde proto důvod se domnívat, že by se vzorkem mohlo být neoprávněně manipulováno či by mohl být zaměněn. Žalobkyní naznačovaný spekulativní děj, v němž kontrolní orgán záměrně zaměňuje odebrané vzorky za jiné, a správní orgán následně toto jeho jednání legitimizuje chybným hodnocením provedených důkazů, považuje žalovaný za anarchický. Žalovaný nepochybuje o skutkových zjištěních, která byla v řízení učiněna, neboť k tomu nemá žádný rozumný důvod. Stejně tak neexistuje a neexistoval důvod, pro nějž by měl žalovaný poškozovat žalobce záměnami vzorků či upíráním procesních práv.
13. *K pátému žalobnímu bodu* žalovaný konstatuje, že v napadeném rozhodnutí zhodnotil úvahy, které vedly správní orgán prvního stupně k uložení sankce v dané výši, a seznal je být zcela přípustnými. Co se týče možného rizika pro spotřebitele při nezamýšleném excesivním příjmu nedeklarovaného kofeinu, považuje je žalovaný za zjevné a obecně známé.
14. *K šestému žalobnímu bodu* žalovaný uvádí, že jde o námitky značně nekonkrétní a je otázkou, jakou míru podrobností vlastně žalobce po správním orgánu vyžaduje, aby ve svých rozhodnutích uváděl. Žalovaný považuje skutkový stav v daném případě za poměrně prostý, důkazní situaci za bezrozpornou a snahu žalobce relativizovat skutkový stav, který vyšel v řízení najevo, za účelovou a matoucí. Žalobce dále neuvedl, jak konkrétně měl být krácen na právu vyjádřit se k důkazům, ani jaký je obsah případného vyjádření, které chtěl učinit a které mu mělo být odepřeno.
15. Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým projednáním ve lhůtě neprojeví nesouhlas. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
16. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního

řádu správního (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.), a věc posoudil takto:

17. Podle ust. § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) *Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi.*
18. Podle ust. § 33 odst. 1 správního řádu *Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*
19. Podle ust. § 20 odst. 6 přestupkového zákona *Odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby.*
20. Podle ust. § 9 písm. f) kontrolního řádu *Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě.*
21. Podle ust. § 10 odst. 1 písm. d) kontrolního řádu *Kontrolovaná osoba je oprávněna podávat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole.*
22. Podle § 12 odst. 1 písm. f) a g) kontrolního řádu *Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň f) kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden, g) poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden.*
23. Podle ust. § 13 odst. 1 kontrolního řádu *Námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší.*
24. Podle ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. *Provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny uvádí na trh potravinu klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem.*
25. Podle ust. § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. *Za přestupek lze uložit pokutu do 50 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle § 17 odst. 1 písm. c), i), p) nebo x), § 17 odst. 2 písm. a), b), e) nebo f), § 17 odst. 4 písm. b) nebo § 17b odst. 6 písm. c).*
26. Před vlastním posouzením věci městský soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak k tomu příležitostně uvádí Ústavní soud, „[n]ení

porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43, ze dne 29. 3. 2013 č. j. 8 Afs 41/2012-50, ze dne 6. 6. 2013 č. j. 1 Afs 44/2013-30, ze dne 3. 7. 2013 č. j. 1 As 17/2013-50, nebo ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108).

27. *V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá, že správní řízení nebylo řádně zahájeno. V první řadě soud přisvědčuje žalobkyni, že v době zahájení správního řízení nebyla zastoupena, a zástupce, jemuž bylo oznámení o zahájení řízení a prvostupňové rozhodnutí doručováno, nebyl zmocněn za žalobkyni v dané fázi řízení jednat. Je proto na místě posoudit, zda tato vada řízení byla natolik závažná, aby mohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení.*
28. *Touto otázkou se již opakovaně zabývaly správní soudy, a to např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 6 As 45/2017-34: „Smyslem a účelem doručování je, aby se účastníci řízení seznámili s písemnostmi správního orgánu a následně měli možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy. Judikatura Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje materiální funkci doručování písemností.“ V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011-88 se pak Nejvyšší správní soud zabýval vadami doručování: „Nerespektování zákonem stanovených pravidel pro doručování však nemůže mít vliv na účinnost takového doručení, pokud adresát písemnost převzal, a mohl se s jejím obsahem fakticky seznámit. Na straně jedné je totiž nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), ale na druhé straně nelze přijmout formalistický přístup, je-li naplněna materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti (v podrobnostech srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 90/2010 - 95, a v jeho rámci další citovanou judikaturu). Pokud tedy bylo rozhodnutí doručeno jiným nezpochybnitelným způsobem, např. prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nemohlo mít v posuzované věci pochybení žalovaného vliv na platnost doručení se všemi jeho účinky.“*
29. *Přestože z posledně zmiňovaného rozsudku je zřejmé, že se jednalo o posuzování vad doručování, kdy správní orgán doručoval písemnosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb namísto prostřednictvím datové schránky, závěry vyplývající z tohoto rozsudku lze plně vztáhnout i na situace, kdy je namísto účastníku řízení doručováno osobě, která jím byla zmocněna k zastupování v jiných řízeních. Je totiž třeba vyzdvihnout zejména materiální pojetí doručování, tedy skutečnost, že se adresát seznámí s doručovanou písemností, přestože nebylo řádně doručováno. Ze spisového materiálu je zjevné, že ačkoliv bylo prvostupňové rozhodnutí doručováno nesprávné osobě, podala žalobkyně ve lhůtě prostřednictvím svého zástupce odvolání. Je tedy zřejmé, že z materiálního hlediska bylo žalobkyni prvostupňové rozhodnutí doručeno a tato vada nevedla ke zkrácení procesních práv žalobkyně, neboť jí bylo umožněno brojit proti prvostupňovému rozhodnutí odvoláním, což učinila. Žalobkyni bylo též již dříve známo, že u ní byla prováděna kontrola a byly jí rovněž známy výsledky této kontroly.*
30. *K odkazu žalobkyně na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2016, č. j. 30 A 63/2015-44 soud konstatuje, že závěry v něm vyslovené nejsou pro posouzení nyní projednávané věci relevantní. V citovaném rozsudku byl posuzován pouze formát plné moci a byla vznesena otázka, zda předcházející řízení o kontrole a na ně navazující řízení o*

přestupku je jedním řízením či nikoliv a zda tedy postačí jediná plná moc či je třeba pro každé řízení předložit plnou moc novou. V nyní projednávané věci však bylo postaveno najisto, že v důsledku podmínky v plné moci ze dne 17. 12. 2017 bylo doručování zástupci žalobkyně nesprávným postupem. Soud však zohlednil, že došlo k materiálnímu doručení prvostupňového rozhodnutí a žalobkyně využila práva podat proti tomuto rozhodnutí odvolání. Jiná situace by nastala, kdyby se prvostupňové rozhodnutí do sféry žalobkyně nedostalo. V takovém případě by vada řízení mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí. K takové situaci však v dané věci nedošlo a z tohoto důvodu je první žalobní bod nedůvodný, neboť žalobkyni byly umožněny prostředky obrany proti rozhodnutí o pokutě a ta jich využila. Nedošlo tak ke zkrácení procesních práv žalobkyně.

31. Pro doplnění soud poznamenává, že mu není zřejmé, z jakého důvodu byla v plné moci uvedena formulace „aby mne zastoupil (...) dále při podání námitek proti kontrolnímu protokolu pořízeného z této kontroly (...) či stížností jiného druhu proti němu, a dále, aby mne zastoupil při jakémkoliv správním řízení o přestupku, pokud toto správní řízení o přestupku bude zahájeno pro skutečnosti nastalé na základě této kontroly (...) a to však jen tehdy, pokud zmocněnec v tomto konkrétním správním řízení správnímu orgánu nejprve výslovně sdělí, že zmocněnec zmocnitele v tomto řízení právně zastupuje.“ Z plné moci je tak patrné, že žalobkyně byla srozuměna s prováděnou kontrolou i s případným přestupkovým řízením, které by na základě výsledků této kontroly mohlo být proti ní zahájeno. Žalobkyně rovněž počítala s tím, že v případě zahájení řízení o přestupku to bude právě tento zmocněnec, který ji bude v řízení zastupovat, pokud toto správním orgánům sdělí. Rovněž stojí za povšimnutí, že žalobkyně jak v odvolání, tak v žalobě pouze namítala, že jí bylo doručováno v rozporu s právními předpisy, avšak již neozřejmila, jak byla tímto postupem zkrácena na svých procesních právech. Nedovozuje-li ani žalobkyně z vadného postupu správního orgánu negativní důsledky pro svoji procesní situaci vyjma toho, že nebylo doručováno v souladu s právními předpisy, nemůže ani soud tyto důsledky domýšlet a tato vada je tak čistě formálního charakteru, a pouze z tohoto důvodu nemůže působit nezákonnost napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícímu řízení.
32. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že žalovaný se řádně nevypořádal s jeho námitkami proti výsledkům kontroly uvedeným jednak v Dokladu o provedených kontrolních úkonech ze dne 14. 12. 2017 a dále v kontrolním protokolu ze dne 31. 1. 2018.
33. V první řadě se nelze ztotožnit se žalobkyní, že Doklad o provedených kontrolních úkonech je výsledkem prováděné kontroly, resp. formou kontrolního protokolu. Rovněž nelze dovodit, že v řízení byly provedeny dvě kontroly, o nichž bylo třeba vyhotovit vždy samostatný kontrolní protokol. Doklad o provedených kontrolních úkonech zachycuje pouze dílčí dokumentaci prováděných úkonů v rámci kontroly, nemá-li prozatím dojít k vyhotovení kontrolního protokolu. Jedna kontrola, jejíž průběh je zachycen v kontrolním protokolu, tak může probíhat v rámci více dní a může být prováděno více různých úkonů. Kontrolní orgán však není povinen o těchto dílčích částech kontroly vydávat samostatné kontrolní protokoly. Ze shora citované právní úpravy je zjevné, že pouze proti zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole lze podat námitky a že kontrolní protokol obsahuje přinejmenším první a poslední úkon kontroly a dny jejich provedení, z čehož vyplývá, že kontrola může mít více dílčích částí, jež vyústí v jeden společný kontrolní protokol. Žalobkyni nadto nebylo upřeno právo bránit se proti jednotlivým kontrolním úkonům a zjištěním, neboť protokol o kontrole musí obsahovat popis jednotlivých úkonů, které mohou být zaznamenány (stejně jako v daném případě Doklad o

provedených kontrolních úkonech) jako příloha. Předmětný Doklad nadto neobsahuje náležitosti protokolu o kontrole a nemůže jím tak být. Prvostupňový orgán postupoval správně, když na podání proti předmětnému Dokladu nenahlížel jako na námitky podle ust. § 13 kontrolního řádu, neboť žalobkyně nebrojila proti zjištěním uvedeným v kontrolním protokolu. K námitce, že na základě nového kontrolního řádu lze podávat námitky již proti kontrolním zjištěním, soud uvádí, že z ustanovení zákona o kontrole tato skutečnost nevyplývá, právě naopak (§ 10 odst. 1 písm. d) kontrolního řádu). K povaze Dokladu o provedených kontrolních úkonech odkazuje soud na str. 13 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný citoval pasáž ze sdělení inspektorátu SZPI v Praze o vyřízení námitek, s nímž se soud plně ztotožňuje.

34. Žalobkyně dále v obecné rovině uvedla, že nelze souhlasit s výsledky kontroly konané dne 14. 12. 2017 a dne 31. 1. 2018. Jelikož však žalobkyně neuvedla, jaké konkrétní vady vytýká provedeným dílčím kontrolám, nemohl se této námitce soud blíže věnovat, neboť by byl nucen domýšlet za žalobkyni důvody, pro které tyto kontrolní úkony napadá, čímž by došlo k narušení rovnosti účastníků v řízení před soudem. Druhý žalobní bod je tedy nedůvodný.
35. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že se žalovaný nevypořádal s tím, kdo podle ust. § 20 odst. 2 přestupkového zákona měl za žalobkyni protiprávně jednat tak, aby takové jednání bylo přičitatelné na vrub a k odpovědnosti žalobkyně. Ani tento žalobní bod soud neshledal důvodným.
36. Žalobkyně pomíjí v rámci své obrany existenci ust. § 20 odst. 6 přestupkového zákona, které výslovně uvádí, že není třeba zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby. Jedná-li se o uvádění nesprávně označených potravin na trh, je zcela zjevné, že se jedná o přestupek spáchaný při provozu podnikatelské činnosti, tj. při prodeji potravin. Správní orgány tak neměly povinnost zjišťovat konkrétní fyzickou osobu – pachatele – jejíž přestupkové jednání by bylo přičitatelné žalobkyni, neboť tato skutečnost není v daném případě předmětem dokazování, jak tvrdí žalobkyně.
37. K dílčí námitce, že „*je nezbytné zjistit okruh osob, které se pro účely posuzování odpovědnosti právnické osoby považují za osoby, jejichž jednání se právnické osobě přičítá. Na tomto závěru nic nemění fakt, že se v této věci zavinění právnické osoby nezkoumá (...)*“ soud konstatuje, že okruh osob, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě vyjmenovává ust. § 20 odst. 2 přestupkového zákona. V případě aplikace ust. § 20 odst. 6 pak není nezbytné v řízení zjišťovat, která z těchto osob se dopustila či mohla dopustit přestupkového jednání, neboť objektivní odpovědnost právnické osoby *není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby*. Argumentace žalobkyně je tak v přímém rozporu se zněním zákona, zejm. s ust. § 20 odst. 6 přestupkového zákona.
38. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že není zřejmé, jakým způsobem byly vzorky odebíraných potravinových doplňků (které byly shledány jako vadné) v této věci odebrány a dodány do příslušné laboratoře, z níž vyšly výsledky.
39. Žalobkyně nepředložila žádná konkrétní tvrzení, která by postup při odběru, transportu a analýze doplňku stravy zpochybňovala. Z přílohy Dokladu o provedených úkonech – záznamu o odběru vzorku je zřejmé, že hned následující den po jeho odebrání, tj. dne 15. 12. 2017 byl dodán do zkušební laboratoře č. 1058.2 akreditované ČIA podle ČSN EN ISO/IEC 17025:2005. Totéž vyplývá z Protokolu o zkoušce D039-11355/17/A01 ze dne

16. 1. 2018. Z Posudku D039-11355/17/A01 ze dne 16. 1. 2018 pak vyplývá, že zkoušky byly prováděny v období od 15. 12. 2017 do 9. 1. 2018, jakož i že byl vzorek dodán do laboratoře v neporušeném zapečetěném obalu. Ze správního spisu je tak zřejmé, jak bylo se vzorkem nakládáno a kdy proběhlo jeho testování.
40. Žalobkyně na druhou stranu předkládá pouhé spekulace, že se vzorkem bylo nakládáno pochybným způsobem, avšak tyto spekulace nedokládá žádnými důkazy. Tvzení, že není zřejmé, co se se vzorkem dělo od jeho odběru, je pak v přímém rozporu se spisovým materiálem, z něhož je patrné, kdy byl odebrán, dodán do laboratoře a následně testován. Soud nepřisvědčil ani námitce, že z pořízených fotografií (jež jsou součástí Dokladu o provedených kontrolních úkonech) nelze seznat, zda se jedná skutečně o vzorek, který měl být u žalobkyně odebrán, neboť pro nekvalitu pořízených fotografií nelze vzorek identifikovat. Z etikety tak nemohlo být na první pohled zřejmé, zda na ní je či není uvedeno, že vzorek obsahuje kofein či nikoliv. Fotografie, které kontrolní orgán zaslal žalobkyni následně na vědomí, pak mohly být pořízeny u výrobků odebraných jinde než u žalobkyně. Podle soudu se jedná o účelovou námitku, neboť fotografie, jež jsou přílohou Dokladu, se shodují s fotografiemi, které následně zaslal kontrolní orgán žalobkyni jako přílohu usnesení ze dne 17. 1. 2018. Na fotografiích je stejné datum expirace, jakož i číslo šarže (batch number) – 8000027229. Fotografie se dále shodují i tvarem a umístěním skvrny, která je viditelná na českém popisu složení výrobku. K této argumentační linii soud odkazuje na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, bodu 28: *„Dlužno dodat, že tvrdí-li obviněný určité skutečnosti, které jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, lze dospět na základě toho, jak se věci obvykle dějí, k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení.“* Lze tak shrnout, že obsah správního spisu spolehlivě vyvrací pravdivost tvrzení žalobkyně, že odběr a analýza vzorků proběhla netransparentně, a že není zřejmé, odkud odebrané vzorky pocházejí.
41. V *pátém žalobním bodu* žalobkyně namítá nepřiměřenost výše ukládané pokuty. Zde je třeba podotknout, že ukládání sankcí za správní delikty je projevem volného uvážení správních orgánů, a jeho soudní přezkum je proto již z podstaty věci zásadně omezen (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž 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 jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, 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, 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). 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).
42. V nyní projednávané věci soudu nezbyvá než konstatovat, že žalovaný svým povinností týkajícím se výměry sankce dostal, přičemž závažnost přestupku a výši pokuty prvostupňový orgán podrobně zdůvodnil na stranách 4 – 6 prvostupňového rozhodnutí a žalovaný posouzení aproboval na stranách 20 – 22 napadeného rozhodnutí. Pokuta byla

žalobkyni uložena v zákonném rozmezí, přičemž správní orgány náležitě zohlednily závažnost přestupku a jeho následek spočívající v možném poškozování ekonomických zájmů spotřebitele, jakož i ohrožení zdraví rizikových skupin osob, což hodnotily v neprospěch žalobkyně. Naopak ve prospěch žalobkyně byla hodnocena míra ohrožení (uvedení pouze jednoho balení předmětného doplňku stravy na trh, které nadto bylo odebráno k laboratornímu rozboru), jakož i skutečnost, že bez vynaložení většího úsilí nebylo možné zjistit, že výrobek obsahuje kofein. Rovněž správní orgány vzaly v potaz dlouhou dobu působení žalobkyně v obchodování s potravinami, když žalobkyně měla dostatečnou zkušenost s tímto druhem obchodu, aby podobnému přestupkovému jednání byla schopna aktivně předcházet. S tímto hodnocením se soud plně ztotožňuje.

43. Co se týče výše ukládané pokuty, soud ji považuje za přiměřenou, neboť byla uložena při samé spodní hranici zákonné sazby, přičemž je stále způsobilá naplnit kritérium individuální prevence (kritérium represe vzhledem k výši ukládané pokuty zde spíše absentuje). K tomu soud dodává, že pokuta musí být ukládána vždy v takové výši, aby se negativně projevila v právní sféře obviněného z přestupku, neboť pouze tak může pokuta plnit svůj preventivní účel. Zároveň pokuta nebyla uložena v takové výši, že by byla pro žalobkyni likvidační (ta toto ani netvrdila). Závěrem proto soud konstatuje, že správní orgány nevybočily ze správního uvážení při ukládání pokuty a řádně zdůvodnily její výši, přičemž reflektovaly všechny jim známé polehčující a přitěžující okolnosti. Pouze pro doplnění soud uvádí, že odebrání vzorku ke kontrole nepovažuje za polehčující okolnost, neboť se jednalo o skutečnost nezávislou na vůli žalobkyně a v případě její absence by žalobkyni ničeho nebránilo předmětný doplněk stravy prodat některému ze spotřebitelů. Pátý žalobní bod je tedy nedůvodný.
44. Soud porovnal sankční právní úpravu účinnou před datem vydání napadeného rozhodnutí (tedy i v době spáchání správního deliktu a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým orgánem) a novou sankční právní úpravou, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Z porovnání právní úpravy ust. § 17 odst. 2 písm. b) a § 17f písm. d) zákona č. 10/1997 Sb., účinné v době spáchání přestupku a nyní účinné právní úpravy těchto ustanovení vyplývá, že tomu tak není a že ani v mezidobí se na sankcionování přestupku pro žalobkyni nic nezměnilo v tom smyslu, že by správní potrestání mohlo být pro ni nově příznivější jak v otázce vymezené skutkové podstaty správního deliktu, resp. přestupku, tak i maximální možné výše ukládané pokuty a lhůty, kdy ji lze uložit.
45. *V šestém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že správní orgán v této věci provedl spoustu důkazů, ale v rozhodnutí se s nimi nevypořádal obsahově (tedy, co který důkaz nese za informaci). Ani tato námitka není důvodná. Z napadeného i prvostupňového rozhodnutí jednoznačně vyplývá, k jakým závěrům správní orgány dospěly a na základě jakých podkladů. Správní orgány (ani soudy) nemají povinnost ke každému jednotlivému důkazu uvádět, proč byl proveden a jaké skutečnosti z něj vyplývají, založí-li své rozhodnutí na uceleném argumentačním systému, který logicky vyloží a ze kterého vyplyne, na základě jakých důkazů takto rozhodl. Soudu není zřejmé, kam má námitka žalobkyně směřovat, když v odvolání (i v žalobě) brojí proti jednotlivým závěrům správních orgánů, které jednoznačně vycházejí ze shromážděných podkladů. I v případě, že by správní orgány vyhodnotily každý jednotlivý důkaz zvlášť, na závěrech správních rozhodnutí a na možnostech obrany žalobkyně by to ničeho nezměnilo. Ze spisového materiálu je zcela

zřejmé, na základě jakých podkladů správní orgány rozhodly a jak je vyhodnotily. Podezření žalobkyně že se správní orgán „nechal unést závěry kontrolujícího správního orgánu“ je jednak spekulativní a jednak nepřípadné, neboť správní orgány ze závěrů kontrolních orgánů a z kontrolního protokolu musí vycházet, jinak by se jednalo o čirou libovůli při rozhodování o uložení pokuty. Jsou-li pak tyto závěry kontrolních orgánů v souladu se spisovým materiálem, nic nebrání správním orgánům při rozhodování o uložení pokuty na těchto závěrech stavět svoji vlastní argumentaci.

46. Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. 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 měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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 nejbližze 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. září 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu