



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Albert Česká republika, s.r.o. (dříve AHOLD Czech Republic, a.s.),**
IČO: 44012373
se sídlem Praha 5, Jinonice, Radlická 520/117
zastoupený Mgr. Renatou Fíkovou, advokátkou
se sídlem Praha 5, Neustupného 1834/18

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2018, č. j. SZPI/AT121-126/2017,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Rozhodnutím ze dne 19. 9. 2017, č. j. SZPI/AT121-118/2017, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze, shledala (I. výrokem), že žalobce spáchal celkem 91 přestupků na úseku potravinového práva a uložila žalobci úhrnnou pokutu dle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2016 (dále jen „zákon o potravinách“) ve výši 8 040 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 7 810 Kč (II. výrok), náklady dodatečné kontroly ve výši 4 500 Kč (III. výrok) a náklady řízení ve výši 1 000 Kč (IV. výrok).
2. Napadeným rozhodnutím žalovaný:

- výrokem 1. dle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) zrušil část výroku I. prvostupňového rozhodnutí ve věci přestupku souvisejícího s potravinou TILÁPIE NILSKÁ FILETY BEZ KOSTÍ A KŮŽE S PŘIDANOU VODU – GLAZOVANÉ a řízení v této části zastavil,
 - výrokem 2. dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu přistoupil ke snížení uložené pokuty na 6 500 000 Kč,
 - výrokem 3. dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu přistoupil ke změně výroku II. prvostupňového rozhodnutí, tj. ke snížení částky související s povinností uhradit náklady laboratorního rozboru na 6 080 Kč,
 - výrokem 4. dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu přistoupil ke zrušení výroku IV. prvostupňového rozhodnutí, tj. povinnosti uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč,
 - výrokem 5. dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil výrok IV. prvostupňového rozhodnutí druhý odstavec týkajícího se způsobu úhrady, kdy celková částka byla snížena z 8 053 310 Kč na částku 6 510 580 Kč,
 - výrokem 6. dle § 90 odst. 5 správního řádu potvrdil ve zbytku prvostupňové rozhodnutí.
3. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení napadeného rozhodnutí. Konkrétně žalobce brojil proti výrokům 2., 5. a 6. napadeného rozhodnutí. Zároveň žalobce požádal o moderaci výše uložené sankce.

II. Obsah žaloby

4. V podané žalobě žalobce první žalobní bod označil „*nedostatečně a nesprávně zjištěný stav věci*“. V rámci tohoto žalobního bodu žalobce namítal porušení § 2 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 3 správního řádu. Tvrdil, že žalovaný hodnotil skutkový stav výlučně na základě písemných důkazů, přičemž k tomu, aby byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností, je nutné další dokazování. Tím správní orgán jednal v rozporu se zásadou vyšetřovací. V rozporu se zásadou vyšetřovací jednal žalovaný také tehdy, když neshledal nařízení ústního jednání za nutné a provedl důkazy mimo ústní jednání dle § 51 odst. 2 správního řádu. Z uvedeného je dle žalobce patrné, že správní orgán ponechal veškerou iniciativu ve vyhledávání důkazů svědčících ve prospěch žalobce na žalobci a v případě, že žalobce nerozporoval zjištění popsaná v protokolech o kontrole, sám ničeho v tomto smyslu nekonal. Žalobce v podaném odvolání tvrdil, že prostřednictvím důkladného proškolení personálu vynakládá maximální možnou snahu k prevenci přičítaných pochybení a většina z přičítaných pochybení je důsledkem individuálních chyb na straně personálu. Žalobce měl za to, že nařízení ústního jednání by žalobci umožnilo zprostit se odpovědnosti v případě mnoha přičítaných přestupků z důvodů předjímaných § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „přestupkový zákon“), když by byl žalobci poskytnut prostor svědeckou výpovědí zaměstnanců prokázat, že žalobce učinil nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku a vykonával povinnou a potřebnou kontrolu nad svým personálem. Žalobci nebyl v daném řízení dán prostor pro prokázání výše tvrzeného se stručným poukazem na objektivní odpovědnost žalobce ze přičítaných přestupků.
5. V druhém žalobním bodu označeném jako „*hygienické nedostatky a porušení povinnosti udržovat prodejny v dobrém stavu*“ měl žalobce za to, že sdělení žalovaného, podle kterého toleruje určitou míru „*provozního nepořádku*“, který není s to ohrozit bezpečnost potravin, se nezakládá na pravdě. Tvrdil, že žalovaný nepřiměřeně přísně postihuje i drobné projevy amortizace zařízení prodejen a zanedbatelnou míru „*provozního nepořádku*“ (např. v podobě drobků v okolí regálů s pečivem), které nenaplnují skutkovou podstatu přestupku už proto, že zcela postrádají společenskou škodlivost. V odvolání žalobce výslovně uvedl, v jakých přičítaných jednáních žalobce postrádá minimální míru společenské škodlivosti, a vyzval žalovaného, aby odůvodnil postih za takováto

jednání z hlediska společenské škodlivosti, když uvedl „U skutku zjištěného dne 1. 2. 2017 (C bod 2. b) je účastníkovi řízení vytýkáno, že v okolí mrazáku VŽP 3. kategorie byl nepořádek a neuspořádané věci, prázdné přepravky apod.), aniž by bylo výslovně uvedeno, jakým způsobem může přítomnost věcí ovlivnit údržbu prostor. Dále u skutku zjištěného dne 16. 9. 2016 (F odst. 1 b) byla zjištěná poškozená omítka na zdi u vstupu do přípravný labůdek, ačkoliv se jednalo o zanedbatelné poškození ve zcela legitimním rozsahu s ohledem na druh a vytížení provozu dané prodejny, která nemohla mít nejmenší vliv na hygienu provozu ani dopad do zdravotní sféry spotřebitele obdobně jako poškozený obklad zdi dle písm. e). Rovněž je účastník řízení postihován za přelepení praskliny na vnitřní straně dveří prosklené vitríny s masnými výrobky zjištěné dne 20. 12. 2016 (F bod 3.) Ani v případě deliktu zjištěného dne 13. 1. 2017 (H bod 1 a) a 17. 1. 2017 (I bod 1. b) není v rozhodnutí odůvodněno, v čem spočívá společenská škodlivost poškození pásů oddělujících vjezd na rampu či otlučených lišt na stěně u podlahy, které se nedostávají do přímého kontaktu s potravinami. Úvaha o mírné společenské škodlivosti chybí i u deliktů týkajících se chybějícího stropního podhledu v šatně mužů (N bod. 1 f) nebo poškozeného rohu sloupu na prodejně (N bod 1 l) nebo otvoru v potrubí ve skladu s drogistickým zbožím (I bod 1 f) nebo poškozený povrch dveří u WC mužů (CC bod 1. d) nebo poškození dveří úklidové místnosti (EE bod 1. b)“. S těmito námitkami se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nevyřadil.

6. U třetího žalobního bodu s označením „Potravina Mozzarella ITALY – přecházení pevného podílu sýra do nálevu“ byl žalobce přesvědčen, že se nedopustil porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011¹, neboť potravina, kterou je nezrající sýr mozzarella v nálevu, se vyznačuje charakteristickou vlastností, a to postupným přecházením pevného podílu sýra do nálevu, který je jednou ze složek výrobku. Celková hmotnost výrobku se tak ani přecházením pevného podílu sýra do nálevu nemění a na tuto charakteristickou vlastnost výrobku je spotřebitel výslovně upozorněn na obalu výrobku slovy „Vyrobeno tradiční recepturou, podléhá přirozenému úbytku hmotnosti.“ Žalobce uvedl na trh potravinu, jejíž hmotnost (pevný podíl včetně nálevu) není uvedena nijak klamavě, ačkoliv poměr hmotnosti pevné složky a nálevu je proměnlivý. Konkrétní hmotnost pevné složky nelze přesně predikovat, s čímž je zákazník předem seznámen a s tím také daný výrobek kupuje.
7. Ve čtvrtém žalobním bodu s označením „potravina Hrozny révy vinné růžové“ se žalobce neztotožnil s rozhodnutím žalovaného ve vztahu k přestupku, spočívajícím v prodeji révy vinné růžové, která překračovala limit pro pesticidy. Žalobce v době, kdy žalovaný prováděl kontrolu, zajišťoval stažení nevyhovujícího produktu z trhu. Žalobce tedy v době kontroly potraviny na trh neuváděl, jakkoliv k tomu mohlo před spuštěním plošného stažení potraviny z trhu dojít. Umístění neoznačené potraviny v zázemí prodejny nelze bez dalšího hodnotit tak, že byla určena k prodeji, respektive držena za účelem uvedení na trh. Dle žalobce mělo být ze strany žalovaného hodnoceno výrazně ve prospěch žalobce, že již v době kontroly z vlastní iniciativy předmětný produkt z prodejní sítě stahoval. Přičemž 2 bedny v zázemí konkrétní provozovny z tohoto množství tvoří jen zlomek. Touto námitkou se žalovaný nikterak nezabýval, celkové množství stažené révy z prodejní sítě žalobcem na základě vlastní iniciativy žalovaný nijak nezkoumal a k tomuto faktu ani při stanovení výše sankce nijak nepřihlédl, což žalobce považoval za nezákonné a v rozporu se zásadami pro ukládání správních sankcí.
8. V pátém žalobním bodu s označením „nepřiměřená výše pokuty“ měl žalobce za to, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostatečně a nesprávně vypořádal s námitkou žalobce týkající se výměry uložené úhrnné pokuty, co se týče její přiměřenosti z hlediska obvyklé praxe a zejména aplikace absorpční zásady ve vztahu k přestupkům spáchaným v souběhu s přestupkem nejzávažnějším. Žalobce postrádal v napadeném rozhodnutí úvahu o povaze a závažnosti přestupku. Ta je dle

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení č. 1169/2011“)

žalobce obligatorní náležitostí úvahy správního orgánu při určení druhu a výměry trestu ve smyslu § 37 písm. a) ve spojení s § 38 písm. a) přestupkového zákona.

9. Žalobce se dále neztotožnil s úvahou žalovaného, podle které spotřebitel mohl být poškozen na svých právech zakoupením nedostatečně nebo nesprávně označených potravin tím, že získal nebo mohl získat potraviny bez očekávaných vlastností. Tvrdil, že riziko zakoupení výrobků bez očekávaných vlastností je typickým následkem nedostatečného označení potravin, a tento následek nelze žalobci přičítat k tíži.
10. Obdobně žalobce argumentoval i v případě, kdy mu bylo přičítáno k tíži možné poškození spotřebitelů v rovině ekonomické, k němuž mohlo dojít uvedením spotřebitele v omyl ohledně ceny nebo způsobu výpočtu ceny anebo existence konkrétní cenové výhody. Rovněž v tomto případě jde dle žalobce o typický následek přičítaného deliktního jednání. Dle žalobce je nepřipustné, aby takovýto následek byl žalobci přičítán k tíži.
11. Žalobce rovněž nepovažoval za správnou úvahu žalovaného, kterým přičetl žalobci k tíži skutečnost, že u většiny přestupků se jednalo o zjevné nedostatky (označení země původu, hygienické nedostatky). Dle žalobce jde i v tomto případě o typický způsob spáchání přičítaných pochybení a toto tedy nelze žalobci přičítat k tíži. Žalobce měl za to, že k hodnocení zjevnosti či skrytosti vad ve prospěch a neprospěch žalobce je třeba přistupovat pouze v případech, kdy je možné daný přestupek spáchat oběma způsoby. V případě, kdy jde například o nejakostní potraviny z důvodu skrytých vad (např. škůdci uvnitř ořechů) je třeba přihlídnout k obtížné zjistitelnosti dané vady jako k polehčující okolnosti. Obdobně lze jako k přitěžující okolnosti přihlídnout k vadám zjevným. Nelze však žalobci přičítat k tíži zjevnost pochybení tam, kde daný přestupek nemůže mít charakter pochybení nebo vady skryté.
12. Žalobce dále nesouhlasil s úvahou žalovaného, že je možné žalobci přičíst k tíži fakt, že žalobce vlastní velký obchodní řetězec a má tedy dostatečné finanční i personální prostředky, aby mohl nastavit vnitřní systémy kontroly, kterých nevyužil. Dle žalobce je tato úvaha lichá. Velikost obchodní sítě žalobce vytváří prostor pro větší množství chyb na straně personálu, kterým žalobce není s to zcela zabránit. Není možné žalobci přičítat při určení výše pokuty k tíži, že nevyužívá svých kontrolních a personálních kapacit, neboť ze samotného faktu, že k přestupkům dochází nelze bez dalšího usuzovat, že žalobce svých kapacit nevyužívá dostatečně.
13. K aplikaci absorpční zásady měl žalobce za to, že ani po korekci výše pokuty neodpovídá legitimně očekávané praxi žalovaného při ukládání pokut. Za liché a nedostatečné považoval žalobce sdělení žalovaného v napadeném rozhodnutí, podle kterého bylo projednáváno spáchání přestupků spáchaných v souběhu s přestupky posuzovanými v napadeném rozhodnutí, tj. celkem 156 přestupků, za něž byla celkem uložena pokuta ve výši 11 270 000 Kč. Žalovaný tvrdil, že u 11 předchozích správních řízení byly žalobci celkem uloženy pokuty v souhrnné výši 4 770 000 Kč za 66 správních deliktů. Výši pokuty uložené v napadeném rozhodnutí pak žalovaný odůvodnil tak, že součet pokut uložených v předchozích 11 řízeních a pokuty uložené v napadeném rozhodnutí odpovídá výši pokuty, která by byla odůvodněně uložena žalobci žalovaným, pokud by o všech 156 přestupcích bylo vedeno společné řízení. Dle žalobce tomu tak není. Výše pokuty v každém z daných 11 předchozích řízení se odvíjí od nejzávažnějšího přestupku v daném řízení a je ovlivněna dalšími polehčujícími i přitěžujícími okolnostmi hodnocenými ve vzájemné souvztažnosti právě a jedině v daném řízení. Pokud by bylo o všech 156 přestupcích vedeno společné řízení, východiskem pro stanovení výše sankce by byl jediný nejzávažnější přestupek. Zbylých 155 přestupků by bylo hodnoceno jako okolnosti ovlivňující výši sankce ukládané v mantinelech sankce za nejzávažnější přestupek a ustálené rozhodovací praxe. K hodnocení, zda je výše pokuty uložená napadeným rozhodnutím adekvátní, pak nelze dojít pouhým součtem sankcí, které již byly uloženy za všechny přestupky, které bylo možno řešit ve společném řízení. Žalobce s ohledem na aplikaci absorpční zásady nepovažoval za dostatečně odůvodněnou výši uložené sankce tak, jak jí odůvodnil žalovaný, tj. konstatování, že postih v souhrnné výši 11 270 000 Kč za 156 přestupků činí 22,54 % horní

hranice nejvyšší sazby a je odůvodněný již proto, že s ohledem na hodnocení závažnosti spáchaných deliktů jako „vysoké“ by bylo možné uložit trest v řádu několika desítek milionů korun. K tomu žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60), podle kterého „*Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.*“

14. Žalobce považoval výši uložené sankce za exces žalovaného. Žalobce byl přesvědčen, že kdyby bylo vedeno společné řízení o všech přestupcích, o nichž jej bylo možné vést, pak by sankce za všechny tyto přestupky nedosáhly výše 11 270 000 Kč, jak je tomu v případě, kdy je řízení rozděleno do 12 samostatných procesních útvarů a v každém z nich je sankce uložena za nejzávažnější přestupek a jednotlivé okolnosti spáchání přestupků jsou hodnoceny zvlášť. Žalobce provedl komparaci výše pokut ukládaných žalobci dosud v průběhu roku 2018 (celkem 11 řízení), přičemž dospěl k závěru, že průměrná výše pokuty připadající na jeden přestupek se v závislosti na dalších okolnostech podmiňujících výši sankce pohybuje v rozmezí 18 172 Kč za 1 přestupek do 57 617 Kč za 1 přestupek. Výši sankce vždy odůvodňuje především počet přestupků posuzovaných v rámci daného řízení. Průměrná výše sankce připadající na jeden přestupek v rozhodnutích za období posledních 3 měsíců činí 38 239 Kč. V napadeném rozhodnutí činí průměrná výše sankce za jeden přestupek 72 340 Kč, tj. téměř dvojnásobek.
15. Uzavřel, že odůvodnění výše sankce je nedostatečné a nesprávné. K tomu odkázal na § 17i odst. 2 zákona o potravinách s tím, že je správní orgán povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. K tomu žalobce opětovně odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60 s tím, že se žalovaný s uvedenými požadavky nevyrovnal.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

16. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
17. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že ve věci byla nejprve zjištěna porušení právních předpisů při kontrolách provedených na celkem 31 provozovnách žalobce, o nichž byly vyhotoveny kontrolní protokoly. Proti žádnému z protokolů, ani v souvislosti s nimi uloženými opatřeními, nepodal žalobce námitky. Správní orgán I. stupně provedl dokazování, o němž žalobce včas vyrozuměl, a provedl při něm tyto protokoly jako důkazy listinou. Žalobce se k provádění důkazů nedostavil. O provedeném dokazování byl vyhotoven protokol, který je součástí spisu. Zjištění popsáná v protokolech o kontrole nebyla žalobcem rozporována, další dokazování či nařízení ústního jednání nebylo nutné ke splnění účelu řízení ani k uplatnění práv žalobce, a žalovaný měl za to, že za takových okolností bylo provedení důkazů mimo ústní jednání dle § 51 odst. 2 správního řádu zcela přiměřené, další dokazování nebylo nutné a žalobce nebyl tímto postupem nikterak krácen na svých právech. Měl-li žalobce za to, že jsou zde další důkazy, které by svědčily v jeho prospěch, mohl kdykoliv provedení takových důkazů navrhnout či se vyjádřit k obsahu důkazů již provedených, to však neučinil. Dle žalovaného naplňování zásady vyšetřovací nemůže suplovat procesní aktivitu žalobce. Shromažďování podkladů rozhodnutí, včetně důkazních prostředků, nemůže být bezbřehou činností, při níž by správní orgán neomezeně vyhledával další a další poznatky nemající vliv na posouzení věci. Má-li za to, že podklady jsou dostačující, shromažďování podkladů ukončí a ve věci rozhodne.
18. Co se týká námítky žalobce vztahující se k nenařízenému ústnímu jednání, žalovaný konstatoval, že takovýto důkaz neshledal prvostupňový orgán jako nutný ke zjištění skutkového stavu a žalobce tento postup sám v průběhu řízení nenavrhol. Neprovedení výslechu žalobce namítal až v odvolání. Žalovaný byl přesvědčen, že provedení výslechu by nebylo způsobilé na přijatých závěrech ohledně skutkových zjištění cokoliv změnit. Žalobce ani nenavrhol žádné konkrétní osoby a nejde tedy o konkrétní důkazní návrh. Žalobce byl v rámci zahájení řízení připisem ze dne

30. 8. 2017 poučen v souladu s § 80 odst. 2 přestupkového zákona, o tom, že může žádat nařízení ústního jednání. Žalobce nařízení ústního jednání v průběhu správního řízení nenavrhнул. Pokud tedy žalobce teprve v rámci podaného odvolání požadoval nařízení ústního jednání s přizváním svědků – z řad svých zaměstnanců, jednalo se dle žalovaného o obecnou námitku. Žalobce sice v rámci odvolání poukazoval na to, že provádí řadu preventivních opatření, dle žalovaného však netvrdil ani neprokazoval jakékoliv konkrétní úsilí směrem k zabránění konkrétních přestupků, o kterých bylo vedeno správní řízení. Navíc k těmto tvrzeným obecným preventivním opatřením nenavrhoval žádné konkrétní svědky, kteří by tato tvrzení měli blíže osvětlit. Dle žalovaného tak nařízení ústního jednání nebylo v daném případě nezbytné.

19. U druhého žalobního bodu měl žalovaný za to, že předmětné hygienické nedostatky kontrolovaných míst a zařízení byly dostatečně podrobně zachyceny v jednotlivých protokolech o kontrole, jejichž nedílnou součástí je rovněž fotodokumentace zjištěných nedostatků. O tom, že v daném případě byla míra „běžného nepořádku“ zjevně překročena, svědčí i celkové zanedbání jednotlivých provozoven (viz fotodokumentace založená ve spisu). Navíc převážná většina přestupků dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, týkající se hygieny provozovny, byla spojena s nikoliv ojedinělými excesy ze strany žalobce, ale bylo zde zjištěno vícero porušení.
20. Ke třetímu žalobnímu bodu uvedl, že u potraviny MOZZARELA ITALY, Pařený nezrající sýr v mírně slaném nálevu, byl shledán rozpor mezi deklarovanou hmotností potraviny (hmotnost 200 g, hmotnost sýru 100 g) a skutečnou hmotností, kdy z 5 odebraných vzorků nevyhověly 4 vzorky ve znaku „pevný podíl“, kdy bylo naměřeno 82,85 g, 88,53 g, 89,57 g a 82,13 g. Z uvedeného přehledu pak vyplývá, že kontrolovaná potravina nevyhovovala z hlediska deklarované hmotnosti, což považuje žalovaný za nesporné. Případné ztráty hmotnosti pevné složky měla být brána v úvahu již výrobcem při stanovení hmotnostního podílu pevné složky a nálevu po celou dobu použitelnosti, tak aby odpovídal deklaraci na obalu po celou dobu použitelnosti potraviny. V daném případě pak bylo spotřebiteli nabízeno výrazně méně sýra, než jak bylo deklarováno na obalu. Navíc tento druh potraviny si spotřebitel kupuje především z důvodu pevné složky, nikoliv z důvodu nálevu. Dle žalovaného tak došlo k uvádění na trh předmětné potraviny s nižší hmotností pevné složky oproti deklarovanému, což bylo zavádějící, a tudíž žalobce porušil čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že na obalu výrobku je uvedena poznámka „*Vyrobeno tradiční recepturou, podléhá přirozenému úbytku hmotnosti*“.
21. Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalobce uvedl, že žalobce převzal od dodavatele ve dnech 25. a 26. 9. 2016 celkem 9 982 kg nevyhovující potraviny, kterou následně uváděl na trh formou prodeje. Ze sdělení žalobce vyplývá, že celkem bylo staženo z tržní sítě 924,83 kg této potraviny, tudíž je možné konstatovat, že převážná většina pesticidy kontaminované potraviny byla žalobcem prodána spotřebitelům. Žalovaný souhlasil s žalobcem, že v době kontroly 30. 9. 2016 (tj. následně po hlášení v systému rychlého varování pro potraviny a krmiva - RASFF) se nacházely v provozovně žalobce (ve skladu) 2 bedny předmětných hroznů révy vinné (celkově 14 kg), to však ničeho nemění na skutečnosti, že převážnou většinu nevyhovující potraviny spotřebitelům v předchozích dnech prodal. Doplnil, že bedny uložené ve skladě provozovny nebyly nikterak označeny informací, že nejsou určeny k uvádění na trh. K tomu žalovaný poukázal na čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002², dle kterého se za uvádění na trh považuje držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplaty, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové. Pakliže žalobce uložil ve skladu potraviny, které nikterak neoznačil, že nejsou určeny k prodeji, bylo možné je posuzovat jako potraviny uváděné na trh.

² NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 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“)

22. K pátému žalobnímu bodu odkázal na důvodovou zprávu k § 37 přestupkového zákona, podle které „*Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přiblížne k demonstrativně uvedeným okolnostem, které mají vliv na míru společenské škodlivosti přestupku. Jedná se pouze o demonstrativní výčet okolností, tedy nejenže je možné s ohledem na specifika správního trestání (např. v řízeních navazujících na výkon dozoru) přiblížit ke okolnostem dalším, ale není ani nutné přiblížnout vždy ke těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující*“. Dle žalovaného není povinností správního orgánu přihlížet ke všem kritériím dle § 37 přestupkového zákona. Pokud by i bylo přihlíženo v daném případě k hledisku významu zákonem chráněného zájmu, jistě by bylo jej nutno hodnotit k tíži žalobce, neboť v daném případě jím byla ochrana zdraví spotřebitelů, což je zájem klíčový.
23. Žalovaný považoval za přijatelnou úvahu správního orgánu prvního stupně, „*že potraviny nedostatečně či nesprávně označené (konkrétně tedy komodity ovoce a zeleniny bez označení země původu, komodity ovoce a zeleniny se zavádějícím způsobem označenou zemí původu a potraviny označené zavádějícím způsobem co do množství či složení) limitují spotřebitele při výběru potravin totožného charakteru a při jejich srovnání, což má dle správního orgánu prvního stupně jednoznačný vliv na rozhodování a výběr konkrétních potravin spotřebitelem. Správní orgán prvního stupně ke tomu podotkl, že spotřebitel může učinit nákup, který by jinak neučinil, pokud by údaje na potravině byly kompletní a správné. Možné ekonomické poškození pak hodnotil v neprospěch obviněného, neboť spotřebitelé, kteří si nevyhovující potraviny v konečném článku řetězce zakoupili nebo zakoupit mohli, koupí získali nebo získat mohli potraviny bez očekávaných vlastností*“. V daném případě bylo uvažováno o přestupcích dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách (týkající se nebaleného ovoce a zeleniny, které nebyly označeny zemí původu), dle § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona (týkající se nebaleného ovoce a zeleniny se zavádějící informací o zemi původu), dle § 17 odst. 1 písm. q) téhož zákona (potraviny označené zavádějícím způsobem co se týká množství či složení). Dle žalovaného se o dvojí přičítání v daném případě nejednalo, neboť poškození spotřebitele není prvkem skutkové podstaty těchto přestupků.
24. K tvrzení žalobce, podle kterého je mu přičítáno k tíži, že vlastní velký obchodní řetězec, žalovaný uvedl, že se jedná o hodnocení uvedené v rámci přitěžujících okolností ve smyslu § 39 přestupkového zákona, jež provedl správní orgán I. stupně, který uvedl: „*Jako přitěžující okolnost vzal správní orgán v úvahu povahu postavení obviněného na trhu, přičemž správní orgán konstatuje, že se jedná o velký obchodní řetězec, tedy že má dostatečné finanční prostředky i personální zajištění pro to, aby mohl nastavit vnitřní systémy kontroly (technologie potravin, manažerů procesů, apod.). Obviněný má tedy dostatečné finanční i personální zázemí ke tomu, aby podobným přestupkům aktivně předcházel. Skutečnost, že svých možností nevyužil, správní orgán hodnotí ke jeho tíži*“. Žalovaný v napadeném rozhodnutí s touto úvahou souhlasil s tím, že tato úvaha měla být spíše uvedena v části povaha činnosti dle § 37 odst. g) zákona č. 250/2016, kam jí tímto přesouvá“. Žalovaný se domníval, že správní orgán mohl k finančním možnostem subjektu přihlídnout, čemuž nasvědčuje § 37 písm. g) přestupkového zákona, a rovněž judikatura soudů [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017 č. j. 1 As 302/2017-44 (bod 44)].
25. Dle žalovaného správní orgány při ukládání pokuty v předmětné věci aplikovaly absorpční zásadu v souladu s § 41 odst. 1 přestupkového zákona, kdy v rámci přestupků řešených v projednávaném řízení, byla uložena úhrnná pokuta a to za nejzávažnější z nich. V daném případě se jednalo o přestupek související s uváděním na trh hrozny révy vinné dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Dále vzhledem k tomu, že přestupky v nyní projednávané věci spadaly z hlediska doby spáchání do doby dříve zahájených správních řízení, bylo nezbytné tuto skutečnost zhodnotit postupem dle § 37 písm. b) přestupkového zákona. Žalovaný měl za to, že v daném případě postupoval zcela v souladu s platnou právní úpravou, přičemž z hlediska uplatnění absorpční zásady mezi řízeními rovněž aktuální judikaturou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2015 č. j. 4 As 159/2014-42).
26. Podotkl, že v rámci rozhodování o odvolání přistoupil k určité korekci úvah správního orgánu prvního stupně, neboť tento aplikoval absorpční zásadu „mezi řízení“ nesprávně. Nesprávnost byla žalovaným shledána v tom, že správní orgán prvního stupně zahrnoval projednávané

přestupky ve vztahu k datu dříve vydaných rozhodnutí (nikoliv k datu dříve zahájených správních řízení dle § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb.), tudíž z hlediska absorpce mezi řízeními byla správním orgánem prvního stupně posuzována některá předchozí správní rozhodnutí, která však nespádala do rozhodného období z hlediska aplikace této zásady a naopak některá relevantní rozhodnutí nezohlednil. Správní orgán prvního stupně tak chybně přihlížel celkem k 13 předchozím správním rozhodnutím, za které však byla uložena pokuta v celkové výši 1 960 000,- Kč. Tato korekce ze strany žalovaného byla uskutečněna ve prospěch žalobce, což ostatně vyplývá z toho, že tento zásah ze strany žalovaného byl jedním z hlavních důvodů podstatného snížení pokuty uložené správním orgánem prvního stupně. Žalovaný v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně podřadil jednotlivé projednávané přestupky k rozhodnutím, ve kterých mohly být dříve projednány. Z uvedeného výčtu pak plyne, že nyní projednávané přestupky mohly být řešeny v celkem v 11 předchozích správních řízeních, ve kterých bylo řešeno dalších celkem 66 správních deliktů, za které byly uloženy pokuty v celkové výši 4 770 000 Kč (v těchto řízeních byly vždy ukládány úhrnné pokuty, ve vztahu k nejzávažnějšímu správnímu deliktu). Celkově tak žalovaný při určení výše pokuty v nyní projednávané věci posuzoval 156 přestupků (tj. 90 přestupků v nyní vedeném řízení, kdy u 20 z nich se jednalo o přestupky s horní hranicí sazby do 50 000 000 Kč a 66 správních deliktů, za které již byl žalobce potrestán v dřívějších správních rozhodnutích, kdy u 14 z nich se jednalo o správní delikty s horní hranicí sazby do 50 000 000 Kč). Byla však ukládána úhrnná pokuta za nejzávažnější přestupek v projednávaném řízení.

27. Celková výše pokuty uložená napadeným rozhodnutím a dříve uloženými rozhodnutími (tj. 11 270 000 Kč) nepřekročila maximální zákonnou výši, když činí toliko 22,54 % možné zákonné sazby, kterou byl žalovaný oprávněn uložit žalobci, za nejpřísnější spáchaný přestupek. Žalovaný se ztotožnil s žalobcem, že nelze vycházet toliko z aritmetického průměru sankcí za jeden přestupek ukládaný v poslední době (tj. v posledních třech měsících). Vždy se jedná o individualizaci trestu v souladu s pravidly § 37 a násl. přestupkového zákona. Těmto pravidlům bylo v projednávané věci plně vyhověno. Navíc v daném případě bylo dvacet z celkem z 90 přestupků natolik závažných, že u nich by mohla být individuálně uložena pokuta až do výše 50 000 000 Kč. Dle žalovaného je výpočet průměru pokuty za jednotlivé přestupky, jak jej podává žalobce, zavádějící.
28. K odkazu žalobce na § 17i odst. 2 zákona o potravinách žalovaný podotkl, že s ohledem na účinnost přestupkového zákona, ke dni 1. 7. 2017 bylo v daném případě postupováno dle § 37 a násl. tohoto zákona. Žalovaný měl za to, že v rámci správního řízení bylo dostatečně přihlédnuto v rámci výměry správního trestu ke všem relevantním skutečnostem.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

29. 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.).
30. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
31. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
- Podle § 80 odst. 1 přestupkového zákona správní orgán může nařídit ústní jednání.
 - Podle § 80 odst. 2 přestupkového zákona správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý.

- Podle § 37 přestupkového zákona při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména
 - a) k povaze a závažnosti přestupku,
 - b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,
 - c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,
 - d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,
 - e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,
 - f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,
 - g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti,
 - h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán,
 - i) u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.
- Podle § 38 přestupkového zákona povaha a závažnost přestupku je dána zejména
 - a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen,
 - b) významem a rozsahem následku přestupku,
 - c) způsobem spáchání přestupku,
 - d) okolnostmi spáchání přestupku,
 - e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato známkou skutkové podstaty přestupku,
 - f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele,
 - g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.
- Podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání;
- Podle čl. 3 odst. 8 nařízení č. 178/2002 pro účely tohoto nařízení se rozumí uváděním na trh držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplat, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové.
- Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách 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.

32. Soud o podané žalobě uvážil následovně:

33. První žalobní bod neshledal soud důvodným. K tomuto žalobnímu bodu soud předně uvádí, že přestupkové řízení pro podezření ze spáchání všech 91 přestupků bylo se žalobcem zahájeno dne 4. 9. 2017, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení č. j. SZPI/AT121-116/2017, tj. za účinnosti přestupkového zákona. S ohledem na uvedené se na předmětné řízení o přestupcích použije přestupkový zákon. Podle § 80 odst. 1 přestupkového zákona může správní orgán nařídit jednání. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že správní orgán je oprávněn uvážít o nezbytnosti

nařízení ústního jednání. V rámci této úvahy by měl správní orgán posoudit, zda lze účelu přestupkového řízení dosáhnout bez nařízení ústního jednání, či nikoliv, tj. zda je konání ústního jednání nezbytné z hlediska zjištění skutkového stavu věci a uplatnění procesních práv obviněného z přestupku. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán není povinen nařídít ústní jednání za předpokladu, že skutkový stav věci lze zjistit bez nařízení ústního jednání a že tato skutečnost nebude mít vliv na realizaci procesních práv obviněného.

34. Dle názoru soudu správní orgány nevybočily z mezí správní úvahy, když v projednávaném případě ústní jednání nenařídily. Předně žalobce byl v oznámení o zahájení řízení ze dne 30. 8. 2017, č. j. SZPI/AT121-116/2017, poučen v souladu s § 80 odst. 2 přestupkového zákona o právu požádat o nařízení ústního jednání. Žalobce tohoto svého práva nevyužil a o nařízení ústního jednání nepožádal. Zároveň soud ze správního spisu předloženého žalovaným zjistil, že žalobce byl v rámci všech protokolů o kontrole poučen o možnosti podat proti kontrolním zjištěním námitky. Stejně tak v rámci uložených opatření byl žalobce poučen o možnosti podat odvolání. Žalobce ani v jednom z projednávaných případů námitky, případně odvolání nepodal. Dále byl žalobce v oznámení o zahájení řízení ze dne 30. 8. 2017, č. j. SZPI/AT121-116/2017, vyzooměn o provedení dokazování listinami mimo ústní jednání, o právu navrhnout další důkazy a o právu vyjádřit se k provedení dokazování. Žalobce se předmětného dokazování nezúčastnil (viz Protokol o provedení důkazů listinou mimo ústní jednání ze dne 8. 9. 2017, č. j. SZPI/AT121-117/2017), nenavrhl další důkazy a rovněž se k důkazům nevyjádřil. Za uvedeného stavu věci správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán umožnil žalobci uplatnit procesní práva, která mu jako obviněnému z přestupku náležela. Žalobce však svých procesních práv nevyužil. S ohledem na uvedené má soud za to, že nařízení ústního jednání nebylo k uplatnění procesních práv žalobce třeba.
35. Stejně tak důvodem nařízení ústního jednání nemohlo být náležité zjištění skutkového stavu věci. Žalobce zjištěný skutkový stav věci v průběhu přestupkového řízení nikterak nerozporoval. V podaném odvolání měl žalobce za to, že se mělo konat ústní jednání za účelem provedení svědeckých výpovědí osob pověřených kontrolou za účelem zjištění rozhodných skutečností svědčících ve prospěch i v neprospěch žalobce. Z uvedeného vyplývá, že návrh svědeckých výpovědí osob pověřených kontrolou učinil žalobce pouze obecně, když z podaného odvolání není zřejmé, jaké konkrétní osoby žalobce navrhuje vyslechnout a co konkrétně by mělo být výsledkem těchto osob zjištěno, respektive prokázáno. Jinými slovy z podání žalobce není zřejmé, co tvrdí. Za situace, kdy z podání žalobce není zřejmé, jaké skutečnosti žalobce provedením svědecké výpovědi hodlá prokázat a jaké osoby mají být vyslechnuty, žalovaný nepochybil, když k provedení tohoto důkazu nepřistoupil. Takto navržený důkaz žádným způsobem nemohl jakkoliv ovlivnit zjištěný skutkový stav věci. Nerozporoval-li tedy žalobce v průběhu přestupkového řízení zjištěný skutkový stav a zároveň správní orgány o zjištěném skutkovém stavu neměly pochyby, nebyl dán důvod pro konání ústního jednání. Nařízení ústního jednání nebylo v dané věci třeba. Na tomto závěru nic nemůže změnit tvrzení žalobce, že výpovědi zaměstnanců by se žalobce mohl podle § 21 přestupkového zákona zprostit odpovědnosti za delikt. Toto tvrzení žalobce učinil až v podané žalobě, a tedy pro posouzení, zda mělo být konáno ústní jednání v přestupkovém řízení, není rozhodné. K tomu soud uvádí, že pouhá skutečnost, že žalobce své zaměstnance pravidelně školí, ještě nemusí nutně znamenat, že dotčená pochybení byla způsobena individuálním selháním zaměstnance žalobce, a tedy že se žalobce zprostil odpovědnosti za přestupek. K tomu soud dokazuje na § 21 odst. 2 přestupkového zákona, v jehož smyslu se právnická osoba zproští odpovědnosti za přestupek, jen tehdy, když nastaví své kontrolní mechanismy tak, aby předcházela spáchání přestupku (k tomu viz níže).
36. Dle názoru soudu správní orgány neporušily zásadu vyšetřovací. Ve smyslu této zásady mají být v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjištěny všechny rozhodné okolnosti, tedy i ty, které svědčí ve prospěch účastníka. Tato zásada ve své podstatě zajišťuje, že správními orgány bude skutkový stav zjištěn tak, aby o něm nevznikly důvodné pochybnosti. V projednávaném

případě této povinnosti správní orgány dostaly. Stěžejní skutková zjištění v projednávaném případě obsahují jednotlivé protokoly o kontrole. Žalobce měl možnost se k uvedeným protokolům vyjádřit a uvést tak tvrzení, na základě kterého by správní orgány byly povinny vést další šetření. Žalobce tak neučinil. Správním orgánům pak nevznikly a s ohledem na naprostou procesní pasivitu žalobce ani vzniknout nemohly důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu. Ostatně žalobce ani v podané žalobě neuvedl žádné skutečnosti, které by mohly zpochybnit zjištěný skutkový stav. Za uvedeného skutkového stavu soud považuje námitku žalobce za účelovou. Zásada vyšetřovací nezbavuje účastníka řízení povinnosti uvést tvrzení na svoji obranu, včetně důkazů, které by mohly toto tvrzení prokazovat.

37. Oprávněným není ani druhý žalobní bod. Předně napadené rozhodnutí neskýtá podklad pro závěr žalobce, že se žalovaný nevyrovnal s námitkou, podle které žalovaný neodůvodnil alespoň minimální míru společenské škodlivosti u žalobcem vymezených skutků. K výše uvedené námitce soud odkazuje na stranu 53 až 56 napadeného rozhodnutí. Na tomto místě žalovaný výslovně poukázal na znění relevantních ustanovení nařízení č. 852/2004³ vymezující hygienické požadavky (standards) potravinářských podniků s tím, že tyto požadavky nebyly splněny. U jednotlivých žalobcem vytčených jednání žalovaný vždy odkázal na příslušný protokol o kontrole a k němu přiloženou fotodokumentaci. Žalovaný měl pak za to, že zejména z fotodokumentace vyplývá, že zjištěné hygienické nedostatky byly takového rozsahu, že odůvodnily závěr o porušení nařízení č. 852/2004. V této souvislosti žalovaný rovněž uvedl, že u převážné většiny žalobcem zmíněných přestupků bylo zjištěno vícero hygienických nedostatků. Konečně měl žalovaný za to, že společenská škodlivost vytčených hygienických nedostatků byla typová a tudíž ji nebylo nutno odůvodňovat. Rozsah zjištěného pochybení, respektive znečištění dle žalovaného odůvodňoval obavou z ohrožení bezpečnosti potravin z důvodu jejich potenciální kontaminace. Uzavřel, že vzhledem k charakteru provozu je třeba vyžadovat vyšší míru hygieny, jak to činí potravinářské právo. Zjištěné hygienické nedostatky byly zjevnými a výraznými.
38. Soud rovněž odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je společenská škodlivost zásadně dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu a materiální stránkou správního deliktu se má smysl blíže zabývat toliko v hraničních případech, pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby byl jednáním pachatele porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti (viz rozsudek ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 – 28). Dle názoru soudu byla materiální stránka u žalobcem vytčených jednání naplněna. Nařízení č. 852/2004 chrání bezpečnost potravin, a tedy lidské zdraví prostřednictvím stanovení hygienických požadavků na potravinářské podniky. Účelem stanovení hygienických požadavků je zajištění čistoty, snadné údržby a desinfekce potravinářských prostor, tj. zabránit možné kontaminaci potravin a následným zdravotním obtížím. Z fotodokumentace založené ve správním spisu vyplývá, že ve všech žalobcem zmíněných případech míra nepořádku, respektive poškození přesáhla míru, kterou by bylo možno očekávat u běžného potravinářského provozu. Nepořádek, respektive poškození dle fotodokumentace není zanedbatelné, jak tvrdí žalobce, ale zjevné a výrazné. Rozsah tohoto nepořádku, respektive poškození tedy mohlo mít za následek, že hygienická opatření, která je žalobce povinen realizovat, nebudou řádně prováděna, což by mohlo vést k hromadění nečistot, plísní, apod. a následně ke kontaminaci potravin a zdravotním obtížím spotřebitelů. S ohledem na uvedené má soud za to, že materiální stránka deliktu byla naplněna.
39. Přisvědčit nelze ani třetímu žalobnímu bodu. Z čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2001 vyplývá, že informace o potravinách nesmí být zavádějící, co se týče hmotnosti. V projednávaném případě žalobce prodával mozzarellu Italy, u které byla deklarována celková hmotnost 200 g a hmotnost samotného sýra (pevné složky) 100 g. V rámci odebraných vzorků žalovaný zjistil, že 4 z 5 výrobků

³ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“).

nesplňovaly deklarovanou hmotnost sýra, která nedosahovala 100 g. S ohledem na uvedené soud přisvědčil závěru, že v tomto případě došlo k porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2001, neboť hmotnost sýra nedosahovala deklarované hmotnosti, a tedy informace o hmotnosti potraviny byla zavádějící. Pokud pak žalobce poukazuje na vlastnost tohoto sýra, kdy pevná složka postupně přechází do nálevu, soud přisvědčuje tvrzení žalovaného, že tato skutečnost by měla být brána v úvahu výrobcem a hmotnost podílu pevné složky by měla být stanovena tak, aby odpovídala deklarované hmotnosti na obalu po celou dobu použitelnosti tohoto sýru. Povinnosti stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2001 se žalobce nemůže zbavit tím, že spotřebitele na možný úbytek hmotnosti upozorní.

40. K čtvrtému žalobnímu bodu soud odkazuje na výrok prvostupňového rozhodnutí (konkrétně výrok I. bod E). Z tohoto výroku vyplývá, že žalobce byl shledán vinným z přestupku podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, kterého se měl dopustit tím, že ve dnech 25. 9. 2016 a 26. 9. 2016 od společnosti Bakker s.r.o. převzal a následně uváděl na trh hrozny révy vinné růžové (v množství celkem 9 982 kg), tedy potraviny dle přílohy I nařízení č. 396/2005⁴, u níž došlo k překročení maximálního limitu reziduí pesticidu uvedeného v příloze II. nařízení č. 396/2005, čímž porušil povinnost stanovenou čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení č. 396/2005. Předmětná kontrola byla provedena dne 30. 9. 2016. Z uvedeného vyplývá, že tvrzení žalobce, podle kterého v době kontroly, tj. 30. 9. 2016, potraviny na trh neuváděl, není rozhodné, neboť dle výroku prvostupňového rozhodnutí se měl žalobce dopustit tohoto deliktu ve dnech 25. 9. 2016 a 26. 9. 2016. Na uvedeném zjištění nemůže nic změnit ani případné následné stažení potraviny z prodeje.
41. Pokud pak žalobce poukazyval na 2 bedny (14 kg) zjištěné v zázemí provozovny, soud předně uvádí, že žalobce byl shledán vinným, že převzal a následně uvedl na trh celkem 9 982 kg hroznů, nikoliv pouze žalobcem uváděné zanedbatelné množství 2 beden. S ohledem na skutečnost, že bedny umístěné v zázemí prodejny nebyly nikterak označeny, a tedy nebylo z ničeho zřejmé, že tyto hrozny nejsou určeny k prodeji, lze souhlasit se žalovaným, že se podle čl. 3 odst. 8 nařízení č. 178/2002 jednalo o potraviny, držené za účelem prodeje, a tedy potraviny uváděné na trh.
42. Není pravdou, že se žalovaný nezabýval námitkou žalobce, že z prodeje stáhl vyšší množství potraviny, nikoliv 2 bedny. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na celkové množství potraviny, tj. 9 982 kg, a dále uvedl, že ze sdělení žalobce vyplynulo, že z tržní sítě bylo staženo 924,83 kg. Na základě shora uvedeného žalovaný konstatoval, že převážná většina pesticidy kontaminované potraviny byla žalobcem prodána spotřebitelům. Protože pak převážná většina kontaminované potraviny byla prodána spotřebitelům, neshledal důvod žalovaný hodnotit ony dvě bedny, nacházející se ve skladu. S uvedeným závěrem se soud plně ztotožňuje.
43. Přisvědčit nelze ani pátému žalobnímu bodu. Tvrzení, podle kterého není v napadeném rozhodnutí úvaha o povaze a závažnosti přestupku, nemá oporu v napadeném rozhodnutí. Předně ve smyslu § 37 písm. a) přestupového zákona se při ukládání druhu a výměry správního trestu přihlíží k povaze a závažnosti přestupku. Povahu a závažnost přestupkový zákon blíže vymezuje v § 38. V projednávaném případě se správní orgány povahou a závažností správního deliktu zabývaly. Konkrétně prvostupňový orgán na straně 110 až 113, kdy se zabýval kritérii uvedenými v § 38 přestupkového zákona, tj. významem chráněného zájmu, následky přestupků, způsobem spáchání přestupků a okolnostmi spáchání přestupku. Úvahy prvostupňového orgánu následně korigoval žalovaný, a to na stranách 63 až 69 napadeného rozhodnutí. Pokud pak jde o úvahu týkající se významu právem chráněného zájmu, soud uvádí, že žalovaný tuto úvahu korigoval pouze v části, podle které žalobce uváděl na trh potraviny nevhodnou pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace škůdci. Součástí úvahy správních orgánů však zůstala část, ve které prvostupňový orgán obecně poukázal na primární úkol potravinového práva, a to ochranu zdraví spotřebitelů,

⁴ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) C. 396/2005 ze dne 23. února 2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu a o změně směrnice Rady 91/414/EHS (dále jen „nařízení č. 396/2005“)

ochranu ekonomických zájmů spotřebitelů a ochranu práv na informace, přičemž dospěl k závěru, že v projednávaném případě byl mj. ohrožen jiný ekonomický zájem spotřebitelů a ochrana zdraví spotřebitelů. Možné ohrožení ekonomických zájmů a zdraví spotřebitelů následně rozvedl správní orgán I. stupně v rámci úvah o následcích přestupků.

44. Nelze přisvědčit tvrzení žalobce, podle kterého nelze přičítat k tíži žalobce zakoupení výrobků bez očekávaných vlastností, neboť se jedná o typický následek nedostatečného označení potravin. K uvedené námitce soud předně podotýká, že zásadu zákazu dvojího přičítání je nutno chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem přestupku, nelze přihlídnout jako k okolnosti přitěžující nebo polehčující při ukládání sankce. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 11/2011-105 pak „Zásadu zákazu dvojího přičítání nelze aplikovat na skutkové podstaty správních deliktů, u nichž pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbyvajících (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty“. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobcem namítaná úvaha byla žalovaným učiněna ve vztahu k přestupkům podle § 17 odst. 2 písm. b), c) a g) zákona o potravinách. Skutková podstata přestupků podle těchto ustanovení je definována obecně bez návaznosti na určitý následek. Výše uvedenému pak odpovídá skutečnost, že tato ustanovení nemají základní a kvalifikované skutkové podstaty. S ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 11/2011-105 tak správní orgány v projednávaném případě mohly přihlídnout k uvedenému následku, tj. zakoupení výrobků bez očekávaných vlastností.
45. Obdobně k námitce, podle které nelze přičítat k tíži žalobce možné poškození spotřebitele v ekonomické rovině, neboť se jedná o typický následek deliktního jednání. V tomto případě byla úvaha žalovaného učiněna ve vztahu k přestupku upravenému v § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Rovněž v tomto případě není přestupek vymezen v návaznosti na následek. Uvedený přestupek pak nemá základní ani kvalifikovanou skutkovou podstatu. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že zásada dvojího přičítání nebyla v tomto případě porušena.
46. K porušení zásady dvojího přičítání nedošlo ani ve vztahu k zjevnosti vad. Úvaha správního orgánu I. stupně byla učiněna v rámci posouzení povahy a závažnosti přestupků, konkrétně v rámci úvahy o způsobu spáchání správních deliktů. I k této námitce žalobce soud odkazuje na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 11/2011-105, ze kterého jednoznačně vyplývá, jakým způsobem se uplatňuje zásada dvojího přičítání. U přestupků v projednávaném případě není nikterak rozlišen způsob spáchání přestupků. S ohledem na uvedené správní orgány byly oprávněny v rámci hodnocení povahy a závažnosti přestupků přihlídnout ke způsobu jejich spáchání, tj. zjevnosti.
47. Nedůvodné je tvrzení žalobce, podle kterého nelze přičítat k tíži žalobce fakt, že žalobce vlastní velký obchodní řetězec. K uvedené námitce z nápadného rozhodnutí vplynulo, že po korekci žalovaného byla skutečnost, že žalobce vlastní velký obchodní řetězec, posuzována při určení druhu a výměry trestu podle § 37 písm. g) přestupkového zákona. Ve smyslu tohoto ustanovení je správní orgán oprávněn přihlídnout k povaze činnosti obviněného. V rámci úvahy o povaze činnosti žalobce žalovaný poukázal na to, že žalobce má dostatečné finanční prostředky a personální zajištění, aby mohl nastavit vnitřní systém kontrol a tedy aby přestupkům předcházel. Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný byl podle § 37 písm. g) přestupkového zákona oprávněn přihlídnout k povaze činnosti žalobce. Správní úvaha žalovaného pak nepřekročila zákonem stanovené meze. S ohledem na zjevnost pochybení žalobce, která vyplývají z pořízené fotodokumentace založené ve správním spisu, má soud ve shodě s žalovaným za to, že kontrolní a personální kapacity žalobce nejsou dostatečně využity. Kdyby tomu tak bylo, pak by vytykána pochybení mohla být zjištěna s ohledem na jejich zjevnost již během standardní vnitřní kontroly žalobce.

48. Soud neshledal oprávněnou ani námitku, podle které došlo k porušení zásady absorpce. Podstata zásady absorpce spočívá v tom, že trestní sazba za nejprísnejší prestupok pohlcuje sazby za prestupky mírnejší (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2005, č. j. 6 As 8/2005 – 66). Sbíhající se prestupky jsou tak postíženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich (úhrnným trestem). K ostatním prestupkům se pak přihlíží při stanovení konkrétní výše sankce. Tato zásada je výslovně zakotvena v § 37 písm. b) prestupkového zákona. V projednávaném prípade správni orgány ve smyslu § 37 písm. b) prestupkového zákona přihlédly ke skutečnosti, že vedle předmětného prestupkového řízení byla s žalobcem vedena další řízení. Protože pak správni orgán I. stupně aplikoval tuto zásadu nesprávně, respektive přihlédl k jiným řízením, než podle § 88 odst. 3 prestupkového zákona přihlízet měl, žalovaný úvahy prvostupňového orgánu korigoval. Provedená korekce však nic neměnila na závěru správniho orgánu, podle kterého zvýšením počtu spáchaných prestupků se zvýšila celková závažnost protiprávního jednání žalobce, která byla na rozdíl od předchozích řízení hodnocena jako vysoká. Po korekci žalovaného bylo přihlédnuto k tomu, že s žalobcem bylo současně vedeno 11 dalších prestupkových řízení, v rámci kterých bylo projednáno 66 dalších prestupků, za které pak byla žalobci uložena sankce ve výši 4 770 000 Kč. Při určení výměry sankce, respektive horní hranice vycházel žalovaný ze skutečnosti, že z žalobcem celkem spáchaných 156 prestupků, bylo celkem 34 prestupků, za které bylo možno uložit sankci v maximální možné míře, kterou zákon o potravinách připouštěl, tj. do výše 50 000 000 Kč. Jinými slovy, že nejprísnejším prestupkem v prípade oněch 156 prestupků byly prestupky umožňující uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Tedy, že v prípade všech 156 sbíhající se prestupků byl žalovaný oprávněn uložit sankce maximálně do výše 50 000 000 Kč. Žalovaný pak v projednávaném prípade uložil za 90 projednávaných prestupků pokutu ve výši 6 500 000 Kč. Dohromady tedy za 156 prestupků byla žalobci uložena celková sankce ve výši 11 270 000 Kč. S ohledem na skutečnost, že celková výše sankce za sbíhající se prestupky byla uložena v rozmezí nejprísnejší trestaného prestupku, když celková výše dosahovala 22,5 % možné výše, soud neshledal námitku žalobce oprávněnou. I kdyby tak bylo vedeno jedno prestupkové řízení o všech 156 prestupcích, byl by správni orgán oprávněn uložit trest za neprísnejší prestupok, tj. do výše 50 000 000 Kč. Pokud pak žalovaný prováděl v napadeném rozhodnutí součty, bylo to výlučně za účelem doložení, že nebyla překročena horní hranice trestu za nejprísnejší trestaný sbíhající se prestupok.
49. Soud zároveň neshledal, že by výše uložené sankce byla excesem. Při ukládání samotného trestu žalovaný zohlednil relevantní hlediska upravená v § 37 a násl. prestupkového zákona, přičemž přihlédl ke skutečnosti, že je trest ukládán za celkem 90 prestupků. Z těchto 90 prestupků pak bylo 20 prestupků vysoce závažných, neboť samy o sobě umožňovaly uložit trest do výše 50 000 000 Kč. Právě tato skutečnost se pak do výše uloženého trestu promítla. Zároveň správni orgány přihlédly k tomu, že se žalobce obdobných pochybení v oblasti potravinářského práva dopouští opakovaně. S ohledem na uvedené, soud dospěl k závěru, že žalovaný při stanovení výše pokuty nevybočil z mezí stanovených zákonem.
50. K žalobcem uváděnému aritmetickému výpočtu soud uvádí, že s ohledem na zásadu, podle které trest musí být v každém prípade individualizován a dále vzhledem ke specifčnosti projednávaného případu, tedy množství projednávaných prestupků a velký podíl vysoce závažných prestupků, nepovažuje tento výpočet za relevantní.
51. Odkaz žalobce na § 17i odst. 2 zákona o potravinách soud není oprávněný. Je tomu tak proto, že toto ustanovení se s ohledem na znění § 112 odst. 3 prestupkového zákona nepoužilo, neboť příznivější byla dle správni orgánů pro žalobce úprava obsažená v prestupkovém zákoně, konkrétně v § 37 a následující, která detailněji upravuje kritéria, ke kterým je správni orgán povinen přihlédnout při ukládání trestu (viz strana 53 prvostupňového rozhodnutí).
52. Soud neshledal důvod ke snížení uložené sankce. V projednávaném prípade výše uložené sankce odpovídá množství a závažnosti spáchaných prestupků a je náležitým způsobem správni orgány odůvodněna. Výše uložené pokuty odpovídá okolnostem daného případu, přičemž dosahuje

22,5 % možné výše. Soud tedy neshledal ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s. zjevnou nepřiměřenost výše uloženého trestu. Z uvedeného důvodu nepřistoupil ke snížení uloženého trestu.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
54. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha dne 16. března 2021

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu