



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

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

žalobkyně:

**Tesco Stores ČR a. s., IČO 45308314**  
sídlem Vršovická 1527/68b, 100 00 Praha 10

proti  
žalované:

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

o žalobě proti rozhodnutí ústředního inspektorátu žalované ze dne 24. 6. 2016,  
č. j. SZPI/BA 152-19/2015

**takto:**

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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

## Odůvodnění:

### I.

#### Základ sporu

1. Podanou žalobou napadla žalobkyně v záhlaví označené rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Praze ze dne 5. 1. 2016, č. j. SZPI/BA 152-16/2015 (dále jen „správní rozhodnutí I. stupně“).
2. Správním rozhodnutím I. stupně byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), § 17 odst. 2 písm. d) a § 17 odst. 1 písm. p) a r) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o potravinách“), a § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o SZPI“).
3. Z hlediska skutkového měla žalobkyně dne 8. 12. 2014 v provozovně na adrese Radlická 19/1, 150 00 Praha 5 užít klamavé obchodní praktiky tím, že na regálech v blízkosti prodávaných potravin umístila nepravdivou informaci o výši slevy u tří druhů potravin. Sleva uvedená pro vybrané druhy výrobků umístěná v blízkosti těchto tří druhů výrobků (v jedné regálové polici vedle etikety s cenou) neodpovídala slevě uvedené na regálové etiketě u daného konkrétního výrobku.
4. Dále dne 13. 1. 2015 v provozovně na adrese U Slavie 1527, 100 00 Praha 10 měla žalobkyně uvádět na trh potravinu s prošlým datem minimální trvanlivosti, aniž by uvedla, že se jedná o takovou potravinu. Navíc tato potravina byla na základě destruktivního senzorického měření shledána nebezpečnou pro lidské zdraví. Zároveň žalobkyně na trh uváděla další potraviny s prošlým datem použitelnosti. Konečně v době kontroly byly zjištěny hygienické nedostatky.
5. Dne 5. 2. 2015 v provozovně U Slavie 1527, 100 00 Praha 10 bylo zjištěno, že žalobkyně částečně nesplnila uložené opatření č. P003-10148/15/D01, kterým jí bylo uloženo: *„Vyčistit prostor pod mřížkami v chladicím nábytku s jogurty, mléčnými výrobky (dezerty), balenými sýry a baleným masem. Uvést do dobrého stavu v mrazicím boxu fresh spodní část zárubně. Termín splnění 31.01.2015.“*
6. Za výše uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Zároveň byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady dodatečné kontroly ve výši 500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

### II.

#### Obsah žaloby a související vyjádření

7. V prvním žalobním bodu žalobkyně zdůrazňuje, že jí nebyly zaslány stejnopisy kontrolních protokolů vyhotovených při kontrolách, což je v rozporu se základními procesními pravidly ovládajícími zásady výkonu státní kontroly. Poukazuje přitom, že ani další navazující práva vyplývající z § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“), nemohla proto řádně využít. Podle názoru žalobkyně jí mělo být totiž doručováno v souladu s § 19 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“) do datové schránky. To se ovšem nestalo. Žalobkyně uvádí, že tuto námitku uplatnila ve správním řízení opakovaně, avšak nikdy nebyla správním orgánem vzata dostatečně v potaz.

8. Dále se žalobkyně ohrazuje proti tvrzení, podle kterého byla řádně poučena podle § 13 kontrolního řádu o možnosti podat písemné a zdůvodněné námitky proti znění kontrolních protokolů. Zaměstnanec žalobkyně, který se účastnil kontroly a kterému byly kontrolní protokoly předány, je totiž osobou povinnou, jež je přítomna na místě kontroly, nikoliv osobou kontrolovanou.
9. V druhém žalobním bodu žalobkyně uvádí, že žalovaná až na několik málo výjimek v průběhu kontroly nepořídila žádnou obrazovou dokumentaci a závěry o spáchání správního deliktu žalobkyní tak vycházejí výlučně z kontrolního protokolu sepsaného kontrolující osobou. Odkazuje přitom na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2015, č. j. 57 A 129/2013-58.
10. Podle žalobkyně inspektor do protokolu zaznamenává skutečnosti, které vnímá zcela subjektivně, přičemž zápis v protokolu nemusí odpovídat skutečnosti. Může např. nastat situace, kdy jsou informace do protokolu zaznamenány omylem, např. v důsledku přehlédnutí osoby, která kontrolu provádí. V žádném z naznačených případů přitom neexistuje reálná možnost, jak správnost údajů uvedených v kontrolním protokolu ověřit. Dle žalobkyně přitom nepostačuje toliko poukázat na skutečnost, že kontroloři jsou odborníci se zkušenostmi.
11. V třetím žalobním bodu žalobkyně uvádí, že pokud jde o jednání, kterého se měla dopustit dne 8. 12. 2014 v provozovně na adrese Radlická 19/1, 150 00 Praha 5 tím, že užila klamavé obchodní praktiky, pak tento právní závěr není přílehlavý. V této souvislosti se žalobkyně dovolává judikatury Soudního dvora EU, která vymezuje spotřebitele jako osobu, která má dostatek informací a je v rozumné míře pozorná a opatrná, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory.
12. Žalobkyně je principiálně ochotna respektovat existenci práva na ochranu spotřebitele, nicméně tato ochrana podle ní nesmí zabíhat do extrémů. Žalobkyně se přitom domnívá, že žalovaná nepoměruje jednání zákazníka k průměrnému spotřebiteli, ale k velmi hloupému až zaostalému člověku, který není schopen si přečíst jakýkoli nápis, etiketu, cedulku, apod. a který si vždy jakoukoli ceduli vyloží právě tím „špatným“ způsobem. Takto extrémní ochrana přitom není pro nikoho dobrá – ani pro podnikatele, ani pro spotřebitele.
13. Žalobkyně se rovněž v této souvislosti dovolává § 4 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Podle ní přitom platí, že u produktu, který nebyl zlevněný, ale měl „klasickou“ bílou cedulku, muselo být na první pohled spotřebiteli jasné, že tento produkt vůbec není zlevněný. U produktů, které byly zlevněny pouze v jednotkách procent pak žalobkyně uvádí, že podle současných školních osnov jsou procenta obsahem učiva 6. třídy základní školy. S ohledem na to, že v České republice je zavedená devítiletá povinná školní docházka, musel se každý dokonce i lehce podprůměrně inteligentní člověk tuto látku učit a musí tedy alespoň rámcově poznat, že např. sleva ze 48,90 Kč na 44,90 Kč není slevou 20 %.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

14. Podle žalobkyně žalovaná zapomíná, že běžný zákazník má mozek a že je schopen ho používat. Podle žalobkyně přitom bylo na ceduli vyvěšené vedle regálu jasně napsáno, že sleva se týká pouze vybraných cukrovinek. Dle žalobkyně i osobě průměrného rozumu tak muselo být zřejmé, že se netýká všech cukrovinek v regálu. Pokud tedy v uvedených regálech byla umístěna alespoň jedna cukrovinka, u níž sleva činila proklamovaných 20 %, a alespoň jedna se slevou 30 %, pak žalobkyně splnila, co cedule inzerovala, a žádného klamání se nedopustila.
15. Podle žalobkyně přitom není případná úvaha žalované, ze které plyne, že průměrného zákazníka považuje za hlupáka, který není v obchodě schopen použít ani učivo ze základní školy.
16. Úplným závěrem žalobkyně uvádí, že pokud žalovaná v napadeném rozhodnutí tvrdí, že žalobkyně v některých případech sice zpochybňuje kontrolní zjištění, avšak netvrdí ani nedokládá, že by správní delikt nespáchala, pak takový závěr je zcela zcestný. Samotné zpochybnění kontrolních zjištění nepochybně znamená zpochybnění správnosti takových závěrů, tedy logicky popření jejich správnosti. Pokud někdo popře správnost zjištění o tom, že byl spáchán správní delikt, pak to zcela zjevně znamená, že tvrdí opak, tedy že správní delikt spáchán nebyl (čímž je popřeno jeho samotné spáchání). Podle žalobkyně není v žádném případě povinností osoby podezřelé ze spáchání správního deliktu, aby prokazovala, že delikt nespáchala. Naopak je povinností správního orgánu prokázat vinu, a to nade vší pochybnost.
17. Žalobkyně proto navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil s tím, že žalovaná je povinna nahradit jí náklady řízení.
18. Ve svém vyjádření žalovaná uvádí, že trvá na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí.
19. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaná odkazuje na str. 8-9 napadeného rozhodnutí. Zdůrazňuje přitom, že je možné doručovat nejen do datové schránky, nýbrž i na místě, jak se stalo v projednávaném případě. Odkazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005-51, a Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2010, č. j. 29 Ca 159/2008-42, jakož i na § 430 odst. 1 občanského zákoníku a důvodovou zprávu k § 12 kontrolního řádu.
20. K druhému žalobnímu bodu žalovaná odkazuje na str. 13-14 napadeného rozhodnutí. Podle žalované je kontrolní úřad oprávněn, nikoliv povinen pořídit obrazový záznam podle § 8 písm. d) kontrolního řádu. Navíc žalovaná zdůrazňuje, že žalobkyní zmiňované rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2015, č. j. 57 A 129/2013-58, nelze na projednávanou věc použít, neboť rozsudek Krajského soudu v Plzni se týkal situace, kdy protokol o kontrole neobsahoval ani slovní popis toho, co na místě pozorovali a vnímali tito kontrolní pracovníci. Dále žalovaná uvádí, že všechny protokoly, které jsou součástí správního spisu, splňují požadavky § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu, tj. obsahují především přesný popis kontrolních zjištění.
21. Žalovaná dále poukazuje na § 10 odst. 1 kontrolního řádu, tj. možnost namítat podjatost kontrolujícího, seznámit se s obsahem protokolu o kontrole, podávat námítky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole. Žalobkyně však žádné námítky do protokolu neuplatnila. Vzhledem k absenci námitek proti kontrolním zjištěním považoval správní orgán I. stupně skutkový stav za jednoznačně prokázaný a přistoupil

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

proto k vydání příkazu. V dalším průběhu celého řízení pak žalobkyně nijak nedoložila svá obecná tvrzení o nepravdivosti kontrolních zjištění, kterými by závěry správního orgánu prvního stupně zpochybnila natolik, že by bylo nutné přikročit k dalšímu dokazování.

22. K třetímu žalobnímu bodu žalovaná odkazuje na str. 10-12 napadeného rozhodnutí, na bod 18 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES ze dne 11. května 2005, o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o nekalých obchodních praktikách“), a na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 3 Cmo 33/2007.
23. Podle žalované dotčené zboží nabízené k prodeji představuje zboží denní spotřeby, které je spotřebiteli kupováno bez vynakládání větší pozornosti a při jehož nákupu není spotřebitel tolik opatrný. V projednávané věci se v regálech v bezprostřední blízkosti reklamních cedulí „AKCE -20 % Vybrané vánoční cukrovinky“ a „AKCE -30 %“ nacházely i cukrovinky buď nezlevněné vůbec, anebo zlevněné o méně než inzerovaných 20 % a 30 %, zatímco doplňková informace o tom, že se sleva vztahuje pouze na vybrané vánoční cukrovinky, byla znázorněna méně výrazným drobným písmem. Protože se reklamní cedule o slevě na vybrané cukroviny nacházela pouze na některých regálech, jak vyplývá z pořízené fotodokumentace, mohli se spotřebitelé důvodně domnívat, že právě pouze na těchto regálech s cedulemi jsou umístěny ony vybrané zlevněné cukrovinky. Z uvedeného je podle žalované zřejmé, že bez vynaložení větší pozornosti spotřebitelé mohli důvodně očekávat, že veškeré výrobky v blízkosti uvedených slevových cedulí byly takto zlevněny, čemuž však ve skutečnosti nebylo a mohli se tak stát obětí klamavé obchodní praktiky.
24. Závěrem žalovaná uvádí, že protiprávní jednání bylo ve správní řízení řádně prokázáno a je podloženo kontrolním zjištěním.
25. Žalovaná proto navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

### III.

#### Posouzení žaloby

26. 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.).
27. Na jednání, které se u zdejšího soudu konalo dne 24. 2. 2020, setrvaly obě strany na svých dosavadních návrzích a argumentech.
28. Žaloba není důvodná.

#### K otázce doručování

29. Podle § 12 odst. 3 kontrolního řádu: „*Stejnopis protokolu o kontrole doručí kontrolní orgán kontrolované osobě.*“.
30. Podle § 28 kontrolního řádu: „*Nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.*“.
31. Podle § 21 odst. 4 správního řádu: „*Písemnost, která se nedoručuje do vlastních rukou a jejíž převzetí má být potvrzeno příjemcem, lze doručit fyzické osobě, která je za adresáta oprávněna písemnost převzít, fyzické osobě, která převzetí písemnosti potvrdí razítkem adresáta, popřípadě*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

*těž jiné vhodné fyzické osobě bydlící, působící nebo zaměstnané v tomtéž místě nebo jeho okolí, která souhlasí s tím, že poštovní zásilku s písemností adresátovi předá.“.*

32. Podle § 430 odst. 1 občanského zákoníku: „Pověří-li podnikatel někoho při provozu obchodního závodu určitou činností, zastupuje tato osoba podnikatele ve všech jednáních, k nimž při této činnosti obvykle dochází.“.
33. Podle § 17 odst. 1 věta druhá zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o elektronických úkonech“): „Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě.“.
34. Součástí správního spisu jsou protokoly č. P162-1105/14, č. P003-10148/15, č. P009-10148/15, č. P016-10148/15. Z obsahu správního spisu zdejší soud zjistil, že všechny protokoly byly řádně podepsány k tomu pověřeným zaměstnancem žalobkyně (tj. vedoucím příslušné prodejny) a je na nich informace, že se s nimi tento zaměstnanec seznámil.
35. Kontrolní řád v § 12 odst. 3 stanovuje povinnost doručit protokol o kontrole kontrolované osobě. Avšak protože konkrétní pravidla pro doručení protokolu o kontrole kontrolní řád nestanoví, využije se zde subsidiárně správní řád v souladu s § 28 kontrolního řádu. Dále vzhledem k tomu, že protokol o kontrole není správním rozhodnutím a ani kontrolní řád to výslovně nestanoví, není nezbytné doručovat protokol o kontrole do vlastních rukou kontrolované osoby.
36. Na doručování protokolu o kontrole tak dopadá § 21 odst. 4 správního řádu, přičemž lze konstatovat, že v projednávané věci postupoval správní orgán zcela v souladu s tímto ustanovením, neboť doručoval fyzické osobě, která byla za adresáta oprávněna písemností převzít. Platí totiž, že takovouto osobou, která byla za žalobkyni oprávněna jednat, je nepochybně i vedoucí provozovny ve smyslu § 430 odst. 1 občanského zákoníku. Tomu rovněž odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005-51).
37. Konečně pokud jde o doručování do datové schránky, i samotný výše citovaný § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech jednoznačně stanoví, že pokud to umožňuje povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje podnikající právnické osobě prostřednictvím datové schránky, ledaže by se doručovalo na místě. V projednávané věci přitom bylo doručováno na místě. Správní orgán proto nepochybil, pokud následně nedoručoval rovněž do datové schránky žalobkyně.
38. Ve světle výše uvedeného je rovněž třeba odmítnout i argumentaci žalobkyně stran toho, že by snad její zaměstnanec představoval osobu povinnou, nikoliv osobu kontrolovanou. Lze totiž sice přisvědčit, že zaměstnanec podnikající právnické osoby, který je v okamžiku kontroly přítomen v provozovně je tzv. osobou povinnou s povinnostmi dle § 13 odst. 3 kontrolního řádu, na druhou stranu ovšem je třeba zdůraznit, že jednání vedoucího provozovny v rozsahu podle § 430 odst. 1 občanského zákoníku je třeba považovat za jednání samotné právnické osoby.
39. V neposlední řadě se zdůrazňuje, že z obsahu správního spisu jednoznačně plyne, že žalobkyně byla s kontrolními protokoly materiálně seznámena. Platí přitom, že je-li

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008-73). I kdyby snad bylo možno dovodit, že správní orgán chyboval, když protokol o kontrole žalobkyni nezaslal, na samotném závěru stran zákonnosti napadeného rozhodnutí by to nemělo žádný vliv.

40. Lze proto uzavřít, že v případě kontrol poboček či provozoven je významná skutečnost, že jménem kontrolované osoby zpravidla jedná vedoucí takové pobočky či provozovny, a tudíž i protokol o kontrole lze předat této osobě, a nikoli nezbytně doručovat prostřednictvím datové schránky právnické osoby, o jejíž provozovnu či pobočku se jedná.

#### K otázce dostatečného prokázání správního deliktu

41. Podle § 8 písm. d) kontrolního řádu: „*Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy.*“.
42. Podle § 12 odst. 1 kontrolního řádu: „*Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň*
- a) označení kontrolního orgánu a kontrolujícího,*
  - b) označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,*
  - c) označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání,*
  - d) označení kontrolované osoby,*
  - e) označení předmětu kontroly,*
  - 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,*
  - h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,*
  - i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají,*
  - j) datum vyhotovení,*
  - k) podpis kontrolujícího.*“.
43. Podle § 3 správního řádu: „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“.
44. Podle § 50 odst. 3 správního řádu: „*Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

45. Podle § 150 odst. 2 správního řádu: „V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.“.
46. Z obsahu správního spisu se podává, že jediný protokol, který neobsahuje fotodokumentaci je kontrolní protokol č. P003-10148/15. V tomto protokolu je jako kontrolní zjištění uvedeno následující: „V době kontroly byla na ploše prodejny uváděna do oběhu potravina Tuty Krekry Tomato & Oliva, hmotnost balení 85 g, DMT 09/07/204 (s prošlým datem minimální trvanlivosti) v počtu 1 ks balení a 19,90 Kč [...] Na místě bylo provedeno destruktivní senzorické měření. Na potravinu byl vystaven Protokol o odběru vzorku a Posudek na potraviny a výrobky hodnocené na místě [...] Obal potraviny byl neporušený. Vůně potraviny byla nepříjemná, typická pro žluknutí tuků. Potravina byla vyhodnocena jako nevhodná k lidské spotřebě z důvodu kažení. Po celou dobu hodnocení vzorku byla přítomná paní Šárka Stejskalová, vedoucí dne. [...] V době kontroly byly na ploše prodejny z násypných dóz uváděny na trh jako nebalené následující druhy potravin s prošlým datem použitelnosti do 11.1.2015 [...] Každá z těchto tří potravin měla z boční strany násypné dózy nalepenou původní etiketu s DMT do 11.1.2015, která nebyla ihned patrná (umístění mezi zásobníky). Na regálových etiketách (před každou dózou) byly uvedeny údaje pro jednotlivé potraviny a na nich uvedené datum použitelnosti slovy „Spotřebujte do:“ a datum 11.01.2015 nebo 11.1.2015. Dále bylo zjištěno uvádění na trh následujících 2 druhů potravin s prošlým datem použitelnosti: TESCO Vídeňské párky 300g, DP do 09.01.2015 v počtu 2 ks balení a s DP do 10.01.2015 v počtu 1 ks balení á 39,90 Kč TESCO KUŘE UZENÉ 1 kg, DP do 9.1.2015 v počtu 1 ks balení á 99,90 Kč. [...] V době kontroly byly pod mřížkami v chladicím nábytku s jogurty, mléčnými výrobky (dezerty) a balenými sýry zjištěny zbytky potravin a obalů od potravin. V chladicím nábytku v úseku baleného masa pod mřížkou byly zjištěny popadané tzv. terčíky. V zázemí provozovny v mrazicím boxu pro fresh byly při stěnách zjištěny ve zvýšené míře zastaralé nečistoty – mrazicí box nebyl udržován v čistotě. Ve stejném mrazicím boxu byla vpravo při vstupu u dveří ve spodní části zjištěna rozbitá zárubeň – nebyla v dobrém stavu.“.
47. Úvodem je předně třeba odmítnout argumentaci žalobkyně stran rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2015, č. j. 57 A 129/2013-58. Závěry vyplývající z tohoto rozhodnutí totiž není možné na projednávanou věc použít, jak správně poznamenala žalovaná. Toto rozhodnutí se totiž týká značně odlišného případu, kdy soud vytknul České obchodní inspekci, že její kontrolní pracovníci nepořídili fotodokumentaci za situace, kdy protokol o kontrole neobsahoval ani slovní popis toho, co na místě pozorovali a vnímali tito kontrolní pracovníci. Krajský soud v Plzni v případě daného rozsudku tedy vady shledal v absenci jakéhokoliv bližšího popisu skutkového stavu, který měl být v protokole o kontrole zaznamenán. Což ovšem není případ nyní projednávané věci, kdy protokol o kontrole obsahuje podrobný slovní popis pozorovaných zjištění. Navíc je třeba dodat, že rozsudek Krajského soudu v Plzni není pro zdejší soud závazný.
48. Dále z jazykového výkladu § 8 písm. d) kontrolního řádu se podává, že pořizování fotodokumentace je toliko oprávněním, nikoliv povinností kontrolujícího. Výše citovaný § 12 odst. 1 kontrolního řádu pak stanoví požadavky na obsah protokolů o kontrole.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

Požadavek na pořízení fotodokumentace, která by byla součástí protokolu o kontrole, v tomto ustanovení absentuje.

49. Z citovaného kontrolního zjištění je *prima facie* zřejmé, že protokol o kontrole obsahuje dostatečně určitý slovní popis toho, co na místě vizuální kontrolou zjistili kontrolní pracovníci, popsané nedostatky jsou zcela zřejmé a protokol obsahuje i odkazy na ustanovení právních předpisů, která byla popsaným jednáním porušena. Protokol o kontrole je zpracován inspektorem, který je úřední osobou, a který přesně popíše zjištěný stav věci. Pokud se týká fotodokumentace, jedná se o „pomocný“ dokument, který inspektor může, ale nemusí pořídit, neboť takovou povinnost mu zákon neukládá, jak bylo zdůrazněno shora.
50. Dlužno poznamenat, že sama žalobkyně proti protokolu o kontrole žádné námitky nepodala. Ve správním řízení ani v řízení před správním soudem pak neuvedla žádné konkrétní výhrady proti kontrolnímu zjištění. Toliko v obecné rovině se dovolávala absence fotodokumentace, ze které dovozovala, že skutková zjištění nemají oporu ve správním spisu.
51. Jak ovšem bylo zdůrazněno shora, fotodokumentace není obligatorní součástí protokolu o kontrole. Navíc kontrolní zjištění jsou v dotčeném protokolu popsána jasně, srozumitelně a pregnantně. Nelze proto dojít k závěru, že by absence fotodokumentace sama o sobě znamenala, že skutková zjištění správního orgánu nemají oporu ve správním spisu.
52. Na tomto místě se zdůrazňuje, že přípustnost použití protokolu o kontrole jako jediného důkazu zakotveného v § 150 odst. 2 správního řádu lze vztáhnout *a minori ad maius* na standardní správní řízení, a to i s ohledem na obecnou zásadu použitelnosti všech skutečností jako podkladu pro vydání rozhodnutí dle § 50 správního řádu, ledaže tyto skutečnosti jsou výslovně vyloučeny (jako např. v § 137 odst. 4 správního řádu).
53. K tomu je třeba říci, že v souladu se zásadou materiální pravdy musí správní orgán vycházet ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (srov. zejména § 3 správního řádu), čemuž odpovídá zásada vyšetřovací (vyhledávací), podle níž je za objasnění skutkového stavu odpovědný správní orgán. Zásada vyhledávací (srov. § 50 odst. 3 správního řádu) značí povinnost správního orgánu zabývat se důkazními návrhy účastníka řízení a rozhodovat o nich, pokud takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením účastníka řízení, která nemusejí být pravdivá, a nezřít se vlastní důkazní aktivity v případě, že účastník řízení nemá vlastní návrhy na dokazování. Vyšetřovací zásada velí správnímu orgánu činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení. Je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním. S vyhledávací zásadou rovněž souvisí to, že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, se neuplatní koncentrace řízení zakotvená v § 82 odst. 4 správního řádu, což znamená, že účastník takového řízení je oprávněn navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011–48).
54. V projednávané věci žalobkyně neučinila důkazní ani jiné návrhy, jež by pro správní orgány znamenaly povinnost reinterpretovat závěry učiněné při kontrolním zjištění. V této souvislosti lze odkázat na závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, stran důkazní aktivity obviněného z přestupku: „Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní [...] Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal [...] Jiná je ovšem situace v případě tzv. aktivní obhajoby. Uvede-li obviněný v řízení tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To samozřejmě neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit. V řízení o přestupku přece postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu).“.

55. Pokud tedy žalobkyně netvrdila nic jiného, než co zjistily příslušné orgány na místě samém, správní orgány měly legitimní důvod z kontrolních zjištění vycházet, neboť zde neexistovaly žádné rozumné pochybnosti o správnosti těchto kontrolních zjištění. Není totiž povinností správního orgánu domýšlet za žalobce jiná skutková tvrzení a opatřovat ještě další a vzhledem k objasněnému skutkovému stavu nadbytečné důkazy, jak bylo zdůrazněno výše.
56. Jinými slovy řečeno, v projednávané věci již ze samotných protokolů o kontrole lze spolehlivě zjistit skutkový stav, přičemž absence fotodokumentace v žádném případě nemůže za této situace činit ten který protokol o kontrole nepřezkoumatelným a zpochybnitelným z hlediska jeho důkazní hodnoty. Pokud měla žalobkyně ohledně skutkových zjištění konkrétní pochybnosti, měla je uplatnit v rámci správního řízení a správní orgány by měly povinnost se s nimi vypořádat. Pokud tak neučinila, nelze správnímu orgánu vyčítat, že postupoval v souladu se zásadou procesní ekonomie a neopatřoval si další, z jeho pohledu nadbytečné důkazy. Za této situace trvat na důsledném pořizování fotodokumentace by bylo pouze projevem nemístného a přepjatého formalismus.
57. Lze proto uzavřít, že správní orgán nepochybil, pokud opřel svoje závěry o spáchání správního deliktu toliko o protokol o kontrole, který je součástí správního spisu a ve kterém je jasně, srozumitelně a podrobně popsáno jednání žalobkyně, které naplňuje skutkovou podstatu předmětného správního deliktu.

#### K otázce posouzení klamavosti obchodní praxe

58. Úvodem je třeba zdůraznit, že právní úprava zákona o ochraně spotřebitele váže nekalost obchodní praxe ve smyslu § 5 zákona o ochraně spotřebitele na schopnost vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil. Za účelem posouzení nekalosti konkrétního jednání se pak v judikatuře soudů vyvinul model tzv. průměrného spotřebitele.
59. Koncept průměrného spotřebitele představuje neurčitý právní pojem. Jak přitom plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.) jsou výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

přezkoumatelné soudem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, čj. 1 Azs 200/2014-27).

60. V projednávané věci je podstatné, že ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, o němž se napadené rozhodnutí opírá, jsou výsledkem transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 („směrnice o nekalých obchodních praktikách“). Jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015 – 62, „Podle konstantní judikatury SDEU, resp. dříve Evropského soudního dvora, jsou všechny orgány členských států, včetně soudů, povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v souladu se zněním a účelem směrnice či jiného právního předpisu Evropské unie, k jejichž implementaci slouží (srov. např. rozsudek ze dne 13. 11. 1990, věc C 106/89, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*).“. V této souvislosti se zdůrazňuje že nesporným cílem shora citované směrnice je zajištění vysoké společné úrovně ochrany spotřebitelů (preambule a čl. 1 směrnice) vč. ochrany před následky nekalých obchodních praktik, jež přímo poškozují ekonomické zájmy spotřebitelů (bod 6. preambule).
61. V případě posuzování určitého sdělení jako klamavé obchodní praktiky je správní orgán povinen vedle samotné existence klamavé obchodní praktiky prokázat též její způsobilost podstatně ovlivnit rozhodování průměrného spotřebitele do té míry, že může učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, čj. 2 As 218/2015-62).
62. Na tomto místě je nezbytné zdůraznit, že koncept tzv. průměrného spotřebitele pracuje s běžně informovanou, přiměřeně pozornou a obezřetnou osobou. Důležité pro posouzení možné klamavosti obchodní praktiky jsou okolnosti toho kterého případu. Jinou míru pozornosti lze totiž po spotřebiteli legitimně požadovat při nákupu výrobků nepatrné hodnoty a jinou míru pozornosti lze naopak požadovat u výrobků vyšší hodnoty, důležitosti nebo speciálního určení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2017, č. j. 4 As 20/2017-55).
63. Žalovaná výše uvedené povinnosti zhodnotit dopad obchodní praktiky na rozhodování průměrného spotřebitele dostála, když řádně zdůvodnila, z jakého důvodu bylo možno danou praktiku považovat za nekalou obchodní praktiku. Zdejší soud se přitom s právního hodnocení žalované ztotožňuje, když z hlediska právního posouzení klamavosti dotčené obchodní praktiky považuje za rozhodující 3 následující skutečnosti.
64. Zaprvé, v bezprostřední blízkosti reklamní cedule „AKCE -20 % Vybrané vánoční cukrovinky“ a „AKCE -30 %“ se nacházely výrobky zlevněné řádově v jednotkách procent, přičemž dotčená reklamní cedule byla napsána velkým písmem a naopak konkrétní ceny jednotlivých druhů zboží byly znázorněny podstatně méně výrazným, drobným písmem.
65. Zadruhé, v bezprostřední blízkosti reklamní cedule „AKCE -20 % Vybrané vánoční cukrovinky“ a „AKCE -30 %“ se rovněž nacházelo zboží, které nebylo zlevněné vůbec.
66. Zatřetí, reklamní cedule „AKCE -20 % Vybrané vánoční cukrovinky“ a „AKCE -30 %“ sice obsahovaly doplňkovou informaci o tom, že se inzerovaná sleva vztahuje pouze na

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

vybrané vánoční cukrovinky, avšak tato doplňková informace byla znázorněna méně výrazným, drobným písmem.

67. Ve světlech všech těchto skutkových zjištění je zdejší soud názoru, že dotčená obchodní praktika byla klamavá, neboť byla schopná přimět průměrného spotřebitele k rozhodnutí, které by jinak neučinil. Pro spotřebitele bylo totiž bez vynaložení nadstandardní pozornosti, kterou po něm nelze vzhledem k druhům dotčeného zboží (jednalo se o cukrovinky v ceně řádově desítek korun) v projednávané věci legitimně požadovat, velmi obtížné zorientovat se v tom, které zboží je skutečně zlevněné o 20 % nebo 30 % a které nikoliv.
68. Jistě lze přitom souhlasit s názorem žalobkyně, podle kterého lze od průměrného spotřebitele vyžadovat jistou dávku pozornosti, jakož i schopnost číst a počítat. Na druhou stranu při aplikaci dotčené právní úpravy je vždy nezbytné pečlivě vážit okolnosti toho kterého případu, jak bylo opakovaně připomenuto shora. Účelem a smyslem dotčené právní úpravy je ochránit slabší smluvní stranu, tj. spotřebitele. Jenom stěží se lze přitom ztotožnit s myšlenkou, podle které i při nákupu potravin v ceně několika málo desítek korun lze legitimně po spotřebiteli požadovat, aby věnoval plnou pozornost jedné každé položce, kterou nakupuje, resp. aby si sám dopočítával, zdali sleva na dotčeném zboží je skutečně 20 %, nebo 30 %, nebo zdali tato sleva je 8 %, 9 %, nebo např. 16 %, nebo není sleva poskytnuta vůbec. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace žalobkyně, která v rámci ústního jednání upozornila na skutečnost, že zlevněné a nezlevněné zboží bylo označeno barevně odlišnou cedulkou (bílá cedulka pro zboží nezlevněné, žlutá cedulka pro zboží zlevněné), neboť i v případě zlevněného zboží označeného žlutou cedulkou ne vždy sleva dosahovala velkou cedulí anoncované slevy ve výši 20, resp. 30 %.
69. Lze proto uzavřít, že jednání žalobkyně bylo klamavou obchodní praktikou, neboť u několika výrobků, které byly prodávány v bezprostřední blízkosti slevových cedulí, byla nastavena cena, která neodpovídala inzerované slevě, popř. tyto výrobky nebyly zlevněny vůbec, přičemž zmatečné z hlediska spotřebitele bylo i označení konkrétní položky žlutou cenovkou.

#### IV.

##### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

70. Soud uvážil, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
71. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, avšak v řízení jí žádné náklady nad rámec 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.

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](http://www.nssoud.cz).

Praha 24. února 2020

Milan Tauber v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. B.