



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Heleny Konečné v právní věci

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

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. prosince 2019, č. j. SZPI/AT699-33/2019,

takto:

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

Odůvodnění:

**I. Předmět řízení**

1. Žalobce byl rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále také jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 2. 7. 2019, č. j. SZPI/AT699-30/2019, uznán vinným z opakovaného spáchání celkem čtrnácti přestupků podle § 17 odst. 2 písm. b), § 17 odst. 2 písm. c), § 17 odst. 2 písm. f) a § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

o potravinách“), a § 24 odst. 1 a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Současně byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 950 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. V řízení o odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2019, č. j. SZPI/AT699-33/2019 (dále také jen „napadené rozhodnutí“), rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

## II. Žalobní argumentace

3. Žalobce nejprve uvádí obecná tvrzení, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Nezákonnost spatřuje v tom, že je věcně a právně nesprávné, neboť jím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky. Dále je napadené rozhodnutí podle žalobce v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí a v rozporu se zásadou spravedlnosti. Rovněž výše uložené pokuty je dle žalobce nepřiměřená. Žalobce uvádí, že žalovaný odmítl všechny jeho námitky proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přitom zastává názor, že všem jeho námitkám mělo být vyhověno.
4. Dále žalobce své argumenty konkretizuje. Nejprve uvádí, že absorpční zásada byla aplikována příliš restriktivně, neboť byla použita pouze pro účely vyhodnocení nejprísněji trestného, resp. nejzávažnějšího ze sbíhajících se přestupků projednávaných v daném přestupkovém řízení ve smyslu ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „přestupkový zákon“). Při ukládání správního trestu je však správní orgán povinen zohlednit i další rovinu absorpční zásady, kterou přestupkový zákon upravuje v § 37 písm. b) pro případy, kdy o více přestupcích ve vícečinném souběhu nebylo vedeno společné řízení. Povinnost správního orgánu při ukládání správního trestu zohlednit i tuto rovinu absorpční zásady konkretizoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, speciálně ve vztahu ke správním orgánům organizačně tvořeným jednotlivými územními inspektoráty a ústředním inspektorátem, které tvoří jednu organizační složku státu. Žalobce má tedy za to, že správní orgán je povinen při ukládání správního trestu brát v úvahu i řízení vedená o typově obdobných přestupcích jinými územními inspektoráty správního orgánu v případech, kdy o těchto obdobných skutcích není vedeno společné řízení, ačkoli by vedeno být mohlo. S touto rovinou absorpční zásady se však žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal.
5. Žalobce se dále ohrazuje proti závěru, že z většiny šlo o takové nedostatky, které byly zjevné, snadno zjistitelné samotným žalobcem a mohly být odstraněny v rámci vnitřní kontroly, nikoliv až na základě kontrolního zjištění žalovaným a že další nedostatky byly viditelné pouhým okem. Ohrazuje se rovněž proti závěru, že zjištění nedostatku spočívajícího v uvedení zavádějící informace a datu trvanlivosti svědčí o významném zanedbání interní kontroly na dané provozovně. Tyto závěry správních orgánů žalobce označuje za hypotetické a účelové. Na základě individuálního pochybení nelze činit obecný závěr o tom, že interní kontrolní mechanismy žalobce fungují nedostatečně nebo jsou zanedbány.
6. Dále se žalobce ohradil proti tomu, že mu bylo správními orgány v jeho neprospěch přičteno, že nevyhovující potraviny uváděl na trh formou prodeje nebo nabízení

k prodeji, tedy formou, jež přímo ohrožuje zájmy spotřebitelů. Žalobce má za to, že mu jako podnikateli, jehož stěžejní náplní podnikatelské činnosti je provozování maloobchodní sítě hypermarketů, nemůže být výkon podnikatelské činnosti bez dalšího přičten k tíži v rámci řízení o přestupku.

7. Žalobce rovněž upozorňuje na tzv. „záruku vrácení peněz“. Jde o zavedený systém žalobce, v rámci něhož může spotřebitel zakoupené zboží vrátit nebo upozornit na cenový rozdíl, který mu je bez dalšího uhrazen. Tato skutečnost měla být dle žalobce v hodnocení okolností spáchaného protiprávního jednání správními orgány zohledněna v jeho prospěch.
8. Závěrem žaloby žalobce navrhl, aby soud rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a aby žalovanému byla uložena povinnost uhradit náklady řízení.

### III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. K žalobnímu důvodu ohledně nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že jde o obecná tvrzení žalobce, a proto na ně bude reagovat též v obecné rovině. Žalovaný konstatoval, že podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně ani před žalovaným jako odvolacím orgánem nenavrhl žádné důkazy, se kterými by se správní orgán nevypořádal. Žalobce byl dle § 51 odst. 2 správního řádu s dostatečným předstihem vyrozuměn, že bude provedeno dokazování blíže specifikovanými listinami mimo ústní jednání. Žalobci bylo umožněno, aby se tohoto dokazování účastnil, a taktéž mu bylo umožněno, aby se k prováděným důkazům vyjádřil. Žalobce však žádného z těchto práv nevyužil. Byl rovněž řádně poučen o svém právu navrhnout důkazy a vyjádřit své stanovisko po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, stejně jako vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tohoto svého práva žalobce nevyužil. Žalobce byl rovněž poučen v oznámení o zahájení řízení v souladu s § 80 přestupkového zákona, o tom, že může žádat o nařízení ústního jednání. Ani toto své právo žalobce nevyužil, nenavrhl ani výslech osob. Žalovaný má za to, že jednání žalobce bylo dostatečným způsobem prokázáno kontrolními zjištěními správního orgánu prvního stupně zaznamenanými v jednotlivých protokolech o kontrole. Všechny podklady, které sloužily pro vydání rozhodnutí, byly uvedeny v odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu. Prvostupňový správní orgán ani žalovaný jako odvolací orgán neměly o učiněných skutkových zjištěních žádné pochybnosti. Veškeré podklady správního řízení shromážděné prvostupňovým správním orgánem tak žalovaný považoval za dostačující pro spolehlivé zjištění skutkového stavu.
10. Pokud se jedná o námitku nesprávného právního posouzení věci, podle žalovaného je aplikace příslušných přímo použitelných předpisů EU i národních právních předpisů na učiněná skutková zjištění správná a přiléhavá. Napadené rozhodnutí obsahuje všechny náležitosti stanovené zákonem, když obsahuje výrok, odůvodnění i poučení, jak vyžaduje ust. § 68 odst. 1 správního řádu. Výrok napadeného rozhodnutí splňuje náležitosti vyplývající z § 68 odst. 2 správního řádu a § 93 odst. 1 přestupkového zákona a související judikatury Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73) ukládající specifikovat spáchané protiprávní jednání

z hlediska věcného, časového a místního. V odůvodnění jsou pak obsaženy všechny náležitosti vyplývající z ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž poučení obsahuje veškeré náležitosti stanovené v ust. § 68 odst. 5 správního řádu. Porušení zásady předvídatelnosti správních rozhodnutí lze dle názoru žalovaného namítat jen při zřejmém excesu z dlouhodobé a ustálené praxe. Ohledně námitky nepřiměřenosti uložené sankce žalovaný shrnuje, že námitku nepřiměřenosti pokuty považuje za nedůvodnou, když pokutu ve výši 950 000 Kč shledává přiměřenou a odpovídající povaze a závažnosti prokázaného protiprávního jednání žalobce. Žalobce se dopustil v souběhu celkem čtrnácti přestupků, přičemž za nejzávažnější přestupek hrozila sankce až 50 000 000 Kč. Protiprávní jednání žalobce bylo vyhodnoceno jako vysoce závažné. Za takové situace je žalovaný přesvědčen, že uložená sankce byla stanovena tak, aby splnila svůj preventivní i represivní účel. Ohledně tvrzení, že pokuta byla uložena v rozporu se zásadou legitimního očekávání, žalovaný uvádí, že podle rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 1. 2016, č. j. 30 A 8/2015-160: *„Porušení zásady legitimního očekávání lze tedy namítat jen při excesu z dlouhodobé a ustálené praxe. Zároveň je nutno připustit určité rozdíly ve výši ukládaných pokut mezi individuálními případy ve shodném časovém období i vývoj v praxi ukládání pokut, kdy správní orgán na základě zkušeností z minulých období může v rozpětí stanoveném zákonem plošně ukládat o něco vyšší pokuty než dříve, tak aby dostatečně plnily svou represivní a preventivní funkci.“*

11. K námitce ohledně nesprávné aplikace absorpční zásady žalovaný uvedl, že aplikace absorpční zásady dle ustanovení § 41 odst. 1 přestupkového zákona je založena na tom, že za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Dané ustanovení tak jasně odkazuje na přestupky pachatele projednané ve společném řízení. Předpokladem pro vedení společného řízení je podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona příslušnost téhož správního orgánu. Jestliže nejsou dány podmínky pro vedení společného řízení podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona, není naplněna ani podmínka pro aplikaci absorpční zásady podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona. Ohledně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, na který se odkazuje žalobce, žalovaný uvedl, že zde uvedený závazný právní názor Nejvyššího správního soudu je aplikovatelný pouze ve specifických případech a za současného splnění následujících podmínek: stejný obviněný, obdobný přestupek spáchaný v souběhu, tedy přestupek stejné skutkové podstaty spočívající v nesplnění stejného požadavku, týkající se jedné konkrétní potraviny od stejného dodavatele a zjevná koordinace inspektorátů v rámci kontrol i řízeních o přestupku. Žalovaný rovněž uvedl, že z vlastní úřední činnosti mu nejsou známa žádná související řízení, na která by měl aplikovat závěry výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu. K tomuto námitkovému okruhu žalovaný uzavřel, že má postup správního orgánu prvního stupně při aplikaci absorpční zásady vzhledem k výše uvedenému za přípustný a požadavek žalobce na použití absorpční zásady i v případě skutkově odlišných správních řízení vedených jinými správními orgány prvního stupně, než Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, inspektorátem v Hradci Králové, který vedl řízení o napadeném rozhodnutí, neshledává důvodným.
12. Žalovaný dále uvedl, že setrvává na svém závěru i závěru správního orgánu prvního stupně, že zjištěné nedostatky na provozovnách žalobce byly zjevné a snadno zjistitelné běžnou kontrolou. Uvádění ovoce a zeleniny napadených hnilobou, plísní a škůdci na trh, uvedení potraviny s prošlým datem použitelnosti na trh, nedostatky spočívající

v nedodržení hygienických podmínek při uvádění potravin na trh, neuchovávání původních obalů nebo etiket potravin a uvedení zavádějících informací o datu trvanlivosti nelze hodnotit jako skryté nedostatky. Žalovaný upozornil, že správní soudy opakovaně judikují (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2015, č. j. 29 A 19/2013-47, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2009, č.j. 29 Ca 181/2007-39, který cituje i správní orgán prvního stupně), že jako přítěžující je správně hodnocena skutečnost, že se v daném případě nejednalo o skryté vady, ale o vady zjevné, kterým je možné v rámci vnitřní kontroly zabránit. Žalobce nese podle platné právní úpravy objektivní odpovědnost za to, aby produkty, které uvádí na trh, odpovídaly požadavkům potravinového práva, a aby v jeho provozovnách byly zajištěny právními předpisy požadované hygienické podmínky. Je tedy zcela na žalobci, jaká opatření učiní, aby tyto požadavky zajistil. Jednání zaměstnanců, byť spočívající v individuálním pochybení, je tak podle žalovaného plně přičitatelné přímo žalobci. K další námitce žalobce směřující vůči závěru, že zjištění zavádějící informace o datu trvanlivosti „svědčí o významném zanedbání interní kontroly na dané provozovně“ žalovaný uvedl, že tato část věty je vytržena z kontextu komplexnější úvahy správního orgánu prvního stupně. Uvedení zavádějící informace o datu trvanlivosti potravin při uvádění potravin na trh, které bylo zjištěno při kontrole provedené dne 28. 6. 2018 v provozovně č. 2610 umístěné na adrese Slovenského národního povstání 1081, 537 05 Chrudim, kdy spotřebitelům byla poskytnuta zavádějící informace, že mohou výše uvedenou potravinu s již prošlým datem použitelnosti konzumovat až do 29. 6. 2018 (tedy 3 dny po datu použitelnosti), je závažným protiprávním jednáním, když tímto jednáním mohlo být ohroženo zdraví spotřebitelů, které je jedním z nejdůležitějších právem chráněných zájmů. Proto úvaha, že žalobcem popsany systém vnitřní kontroly na trh uváděných potravin není vzhledem k tomuto zjištěnému pochybení zjevně dostatečný, je podle žalovaného zcela namístě. Závěrem k tomuto námitkovému okruhu žalovaný doplnil, že o významném zanedbání interní kontroly svědčí také skutečnost, že v projednávané věci je žalobce sankcionován za celkem 14 spáchaných přestupků, což nelze posoudit jako ojedinělé pochybení.

13. K námitkovému okruhu uvádění potravin na trh formou prodeje nebo nabízení k prodeji žalovaný uvedl, že při posuzování závažnosti protiprávního jednání je na místě zohlednit způsob, jakým jsou potraviny uváděny na trh, a jak tento způsob na spotřebitele dopadá. Žalovaný upozornil, že uvádění na trh může mít řadu různých forem. Žalobce uváděl předmětné potraviny na trh formou prodeje a nabízení k prodeji, když spotřebitelé si nevyhovující potraviny mohli u žalobce přímo zakoupit. Hodnocení prodeje jako podstatně závažnější formy uvedení potravin na trh (než např. v případě držení nebo skladování, kdy je potřebná ještě další distribuce konečnému spotřebiteli), je zcela v mezích stanovených zákonem a v souladu s konstantní judikaturou správních soudů (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č. j. 29 Ca 52/2008-63, který cituje i správní orgán prvního stupně, či rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 A 143/2014-31).
14. K tzv. záruce vrácení peněz, kterou se žalobce hájí, žalovaný uvedl, že možnost vrácení zakoupeného zboží dle jeho názoru není skutečností, která měla být zohledněna ve prospěch žalobce. V předmětném řízení bylo prokázáno, že se žalobce dopustil užití nekalých obchodních praktik, když ceny uvedené na etiketě jednotlivých potravin byly na pokladně účtovány v jiných (vyšších) hodnotách. Spotřebitelé dle žalovaného neočekávají, že se žalobce dopouští nekalých obchodních praktik. Proto spotřebitelů, kteří si rozdíl mezi cenou účtovanou na pokladně a cenou uvedenou na etiketě všimnou

a budou případně uplatňovat obranu proti praktice žalobce, bude naprosté minimum. Spotřebitelé mají právo, aby nabídka uvedená žalobcem splňovala veškeré požadavky potravinového práva, a nelze na ně klást nepřiměřené nároky v tom smyslu, že by po každém nákupu měli zjišťovat, zda cena uvedená na účtence, a tedy cena spotřebitelem skutečně zaplacená, se shoduje s cenou, která byla žalobcem uváděna na etiketě potravin.

15. Na závěr svého vyjádření žalovaný navrhl, aby soud rozhodl tak, že se žaloba zamítá.

#### **IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu**

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). O věci samé rozhodl soud bez jednání, neboť účastníci řízení s tím souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.

##### **A. Skutkový stav věci**

17. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že v období od 22. 5. 2018 do 29. 3. 2019 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Hradci Králové provedl kontroly dodržování povinnosti při uvádění potravin na trh v těchto prodejnách žalobce: ve dnech 15. 9. 2018, 20. 12. 2018 a 14. 2. 2019 v provozovně Polská 379, 541 01 Náchod; ve dnech 30. 5. 2018 a 28. 6. 2018 v provozovně Slovenského národního povstání 1081, 537 05 Chrudim; ve dnech 22. 5. 2018 a 16. 10. 2018 v provozovně S. K. Neumanna 2819, 530 02 Pardubice; ve dnech 12. 3. 2019 a 29. 3. 2019 v provozovně Dvořákova 1161, 563 01 Lanškroun; a ve dnech 9. 11. 2018 a 6. 3. 2019 v provozovně Dr. E. Beneše 692, 560 02 Česká Třebová. O těchto kontrolách správní orgán prvního stupně pořídil protokoly, které jsou součástí správního spisu. V rámci provedených kontrol správní orgán prvního stupně zjistil celkem čtrnáct nedostatků, které vyhodnotil jako přestupková jednání žalobce.

18. Podrobný popis skutků je účastníkům znám a žalobce proti nim nebrojí, proto soud na tomto místě pouze stručně shrnuje přestupky, ze kterých byl žalobce shledán vinným, a to následovně:

- Pod bodem 1. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že v rozporu s čl. 4 odst. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen nařízení č. 852/2004) nebylo udržováno v čistotě chladicí zařízení v obslužném úseku na prodejní ploše.
- Pod bodem 2. podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že nedodržel zákaz uvádět na trh potraviny s prošlým datem použitelnosti stanovený v § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách.
- Pod bodem 3. podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že nedodržel zákaz stanovený v čl. 7 odst. 1 písm. a) 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.

- Pod bodem 4. podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách neuchoval původní obal potravin nebo etikety nebo čitelnou a srozumitelnou kopii obalu nebo etikety.
- Pod bodem 5. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách v rozporu s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 nedodržel všeobecné hygienické požadavky spočívající v tom, že v chladicích zařízeních sloužících k uchovávání potravin byla zjištěna stojatá voda s výskytem plísní a koroze.
- Pod bodem 6. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách porušil povinnost stanovenou v čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (dále jen „nařízení č. 1308/2013“), spočívající v tom, že množství brokolice 19,5 kg nevyhovělo minimálním požadavkům na jakost pro 100 % hm. růžic napadených škůdci.
- Pod bodem 7. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách porušil povinnost stanovenou v čl. 76 odst. 3 nařízení č. 1308/2013, spočívající v tom, že množství citrónů volných 56 kg nevyhovělo minimálním požadavkům na jakost z důvodu napadení hnilobou a plísní.
- Pod bodem 8. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách porušil povinnost stanovenou v čl. 76 odst. 3 nařízení č. 1308/2013, spočívající v tom, že množství kaštanů jedlých 1,49 kg nevyhovělo minimálním požadavkům na jakost z důvodu výskytu zelené plísně na povrchu nebo uvnitř jádra.
- Pod body 9., 10. a 11. podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele nedodržel zákaz stanovený v § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele tím, že byl u určitých potravin údaj o ceně uveden několikanásobně větší velikostí oproti údaji o názvu a že ceny uvedené na jednotlivých potravinách nebyly na pokladně účtovány ve stejné hodnotě, jaká byla uvedena na etiketě potravin.
- Pod bodem 12. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil, že v rozporu s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 nedodržel všeobecné hygienické požadavky spočívající v tom, že podlaha pod regály na prodejní ploše a ve skladu nebyla udržována v čistotě a že ve skladu nebyl zabezpečen prostor proti vnikání škůdců – ptáků.
- Pod bodem 13. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil, že v rozporu s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 nedodržel všeobecné hygienické požadavky spočívající v tom, že prostory pod venkovní rampou nebyly udržovány v čistotě.
- Pod bodem 14. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil, že v rozporu s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004 nedodržel všeobecné hygienické požadavky spočívající v tom, že prostor na venkovní rampě nebyl udržován v čistotě; v prostoru obslužného úseku byl cítit silný nepříjemný zápach z klimatizace, který byl zapříčiněn ucpáním odtokových kanálků; v prostoru obslužného úseku byly zjištěny nažloutlé nečistoty a zbytky potravin; chladicí zařízení určené k doplňování v obslužném úseku nebylo udržováno v čistotě; lišty pro posuvné dveře byly mastné a s nečistotami.

19. Správní orgán prvního stupně proto vydal dne 2. 7. 2019 rozhodnutí č. j. SZPI/AT699-30/2019, kterým uznal žalobce vinným z opakovaného spáchání celkem čtrnácti přestupků podle § 17 odst. 2 písm. b), § 17 odst. 2 písm. c), § 17 odst. 2 písm. f) a § 17 odst. 1 písm. k) zákona o potravinách a § 24 odst. 1 a) zákona o ochraně spotřebitele. Současně byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 950 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
20. V řízení o odvolání žalovaný napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítnul.

## B. Právní závěry

21. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
22. Krajský soud zdůrazňuje, že žalobce uplatnil v žalobě jen námitky ve vztahu k výši uložené pokuty a pravidlům pro její ukládání. Ve vztahu k naplnění skutkových podstat uvedených přestupků žalobce nic nenamítal.
23. 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, (...) g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti (...).*“
24. Podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona: „*Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*“
25. Krajský soud žalobu posoudil následovně.
26. Úvodem je třeba uvést, že při ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh přestupků ve společném řízení se uplatní absorpční zásada, která spočívá v tom, že trestní sazba za nejprísnější přestupek pohlcuje sazby za přestupky mírnější. Jde tedy o privilegovanou formu potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením takového řízení. Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější (§ 41 odst. 1 přestupkového zákona).
27. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020 – 50, odst. 27 a 29, s odkazy na bohatou judikaturu správních soudů uvedl, že při určení výměry úhrnného trestu je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí. Nelze přitom přehlédnout, že je sankce ukládána za více přestupků, což obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí. Při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se přestupků správní orgán vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlédnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů. Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejtěžšího (nejzávažnějšího) přestupku a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní přestupky, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy. Dále jsou správní orgány povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložení výměře (úhrnné) sankce. V této

souvislosti musí zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají za více sbíhajících se přestupků (srov. § 37 přestupkového zákona).

28. K prvnímu žalobnímu okruhu, že správní orgány aplikovaly absorpční zásadu příliš restriktivně, soud uvádí, že odůvodnění způsobu použití absorpční metody při ukládání pokuty, odůvodnění závažnosti předmětných deliktů spáchaných v souběhu, jakož i odůvodnění výše uložené pokuty se podrobně věnoval správní orgán prvního stupně na stranách 21 až 23 svého rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně nejprve objasnil aplikaci absorpční zásady v daném případě a zdůvodnil, který ze sbíhajících se deliktů je nejpřísněji trestný, tj. nejzávažnější, posoudil závažnost tohoto deliktu z pohledu zákonných kritérií, tj. způsobu spáchání, následků a okolností, za nichž byl spáchán, zvážil též význam státem chráněného zájmu. Následně správní orgán uvedl, že k tíži žalobce přičetl skutečnost, že spáchal dalších 13 přestupků. Následně stanovil výši pokuty v rozsahu 1,9 % horní hranice zákonné sazby, která činí 50 000 000 Kč. Správní orgán prvního stupně zdůvodnil rovněž nemožnost upuštění od potrestání s ohledem na zjištěnou závažnost přestupků.
29. Žalovaný pak v potvrzujícím rozhodnutí přezkoumal úvahy správního orgánu prvního stupně a uvedl, že v předmětném správním řízení byla správně aplikována absorpční zásada podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona. Dále opětovně zhodnotil závažnost předmětných přestupků, poukázal na význam státem chráněného zájmu, okolnosti a způsob spáchání přestupků, jejich závažnost, následky protiprávního jednání žalobce, hodnotil přitěžující a polehčující okolnosti a přihlédl k povaze činnosti žalobce.
30. Soud na tomto místě uvádí, že hodnotícím úvahám správních orgánů obou stupňů nemá co vytknout. Považuje je za podrobné a přezkoumatelné. Soud proto na obě rozhodnutí v tomto směru plně odkazuje, neboť nepovažuje za smysluplné citování těchto obsáhlých pasáží.
31. Jádrem tohoto námitkového okruhu spočívá v tom, že v rámci aplikace zásady absorpce je správní orgán povinen v případech, kdy o více přestupcích ve vícečinném souběhu nebylo vedeno společné řízení, aplikovat § 37 písm. b) přestupkového zákona. V tomto kontextu žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62. Krajský soud se ztotožňuje s právním názorem žalovaného, že zde uvedený závazný právní názor Nejvyššího správního soudu je aplikovatelný ve specifických případech, kdy byl stejný obviněný obviněn územními inspektoráty a ústředním inspektorátem, které tvoří jednu organizační složku státu, ze spáchání obdobného přestupku, spáchaného v souběhu, tedy přestupku stejné skutkové podstaty spočívajícího v nesplnění stejného požadavku, týkajícího se jedné konkrétní potraviny od stejného dodavatele. V odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu byla řešena věc, kdy obviněný byl uznán vinným ze spáchání sbíhajících se přestupků spočívajících v uvádění na trh potraviny Med květový Včelko 900g. Takového přestupku se dle Nejvyššího správního soudu snadno obchodní řetězec dopustí několikrát na vícero místech České republiky, za které pak je uznán vinným a pokutován různými místně příslušnými inspektoráty. Zohlednění roviny absorpční zásady v podobě § 37 písm. b) přestupkového zákona, jak vyložil Nejvyšší správní soud, je pak logické.
32. V nyní posuzovaném případě se však žalobce dopustil čtrnácti různých přestupků, o nichž bylo rozhodnuto ve společném řízení a u nichž je již z jejich charakteru vyloučeno, aby jejich spáchání na více místech plynulo ze stejného pochybení. Některé přestupky se

ani tak netýkaly konkrétních potravin, jako spíše nedodržení požadavků na čistotu prodejen a jejich zařízení, nesprávných údajů o cenách potravin, neuchování původního obalu a dalšího. Soud má tedy za to, že závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, kterých se žalobce dovolává, nejsou na zde řešenou věc přílehlavé.

33. Žalobci nebylo možné přisvědčit ani z toho důvodu, že neuvedl žádná konkrétní správní řízení jiných místně příslušných inspektorátů, která by měla být v rámci aplikace § 37 písm. b) přestupkového zákona zohledněna, uvedenou námitku vznesl víceméně v obecné rovině. Naopak žalovaný ve svém vyjádření zcela jasně uvedl, že mu z jeho vlastní úřední činnosti nejsou žádná související řízení známa.
34. Co se týče námítka ohledně viditelnosti nedostatků, kterých se žalobce dopustil, soud se ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí žalovaného na stranách 18 a 19 napadeného rozhodnutí. V nyní projednávané věci šlo o viditelné vady, které byly snadno zjistitelné v rámci vnitřního kontrolního systému. Viditelnost nebyla znakem sankcionované skutkové podstaty správního deliktu, správní orgán prvního stupně ve výroku rozhodnutí pouze specifikoval, jakým konkrétním způsobem žalobce nevyhověl požadavkům na potraviny stanoveným právními předpisy. Přitěžující okolnost, že žalobce nevyřadil dané potraviny z oběhu sám z vlastní iniciativy na základě běžné vnitřní kontroly, je logická a správná. Žalobce, jako společnost provozující dlouhodobě na území České republiky síť maloobchodních prodejen, by měl mít zaveden mechanismus, který by takovéto nedostatky odhalil. Například dle protokolu č. P808 - 60599/18 bylo u potraviny brokolice zjištěno, že z 39 ks (19,5 kg) bylo škůdci napadeno 100 % růžic. Jednalo se tedy o evidentní vadu rozpoznatelnou pouhým okem, která se vyskytovala v každém kontrolovaném balení. Nešlo o náhodný nedostatek, tudíž bylo možné v případě pravidelné kontroly zabránit jeho výskytu (příp. omezit jeho rozsah) přímo v prostorách prodejny. Jako přitěžující tedy byla správně hodnocena skutečnost, že se v daném případě nejednalo o skryté vady, ale o vady zjevné. Žalobce měl možnost jim v rámci své vnitřní kontroly zabránit, což však neučinil. Správnost tohoto závěru potvrzuje i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2015, č. j. 29 A 19/2013-47, který tu řešil stejnou otázku v jiné věci téhož žalobce.
35. Pokud správní orgán prvního stupně při úvaze o způsobu protiprávního jednání uvedl, že žalobce nevyhovující potraviny uváděl na trh formou prodeje a nabízení k prodeji, a tuto skutečnost vyhodnotil v neprospěch žalobce, jedná se o hodnocení v mezích stanovených zákonem. Správní orgán pouze v rámci správního uvážení tuto skutečnost vyhodnotil jako nejzávažnější formu uvádění vadně označeného výrobku na trh a jako takovou ji vyhodnotil v neprospěch žalobce. Jak vyplývá z § 2 písm. h) zákona o potravinách, uvádění výrobků na trh má několik různých podob, z nichž právě nabízení zboží k prodeji a jeho prodej bylo správním orgánem prvního stupně vyhodnoceno jako nejzávažnější forma tohoto uvádění, a to např. v porovnání se skladováním takového zboží, které se vůbec do dispozice spotřebitelů nedostane a z tohoto důvodu může být jako forma uvádění výrobku na trh hodnoceno jako méně závažné, což je v souladu s konstantní judikaturou správních soudů (např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 A 143/2014-31, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č. j. 29 Ca 52/2008-63).
36. Rovněž ve vztahu k systému „záruky vrácení peněz“, který měl být dle žalobce zohledněn a vyhodnocen v jeho prospěch, je judikatura správních soudů konstantní a

bezrozporná. Tento systém, tedy vrácení částky, o kterou byl zákazník zkrácen při výsledném nesprávném vyúčtování nákupu, jednoznačně nelze shledat jako okolnost svědčící ve prospěch žalobce. Naopak se jedná o povinnost žalobce odstranit následky vlastního protiprávního jednání. Ustanovení § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele hovoří mimo jiné o tom, že prodávající je povinen ceny při prodeji výrobků nebo služeb správně účtovat. Pokud by takto žalobce na základě zjištění svého pochybení nereagoval, jednalo by se z jeho strany o bezdůvodné obohacení. Pokud by nesprávně vyúčtované peníze zákazníkům vráceny nebyly, obohatil by se tak žalobce o rozdíl v ceně zboží na úkor svých zákazníků, bez toho aniž by k tomu měl právní důvod. Zákazník by tudíž byl ošizen o rozdíl na částce, kterou na základě regálových cen předpokládal, a částce, která mu skutečně u pokladny byla vyúčtována. Je tudíž povinností žalobce zákazníkům vrátit peníze, které bez právního důvodu nabyly na jejich úkor. Skutečnost, že žalobce svým zákazníkům nabízí vrácení peněz na základě zjištění vlastního pochybení v účtování výrobků, tak nelze považovat za okolnost svědčící mu ve prospěch, neboť toto jeho jednání se předpokládá a sám žalobce tímto jednáním předchází vlastnímu eventuálnímu následnému postihu, a to například cestou soudní. Většina spotřebitelů cenový nesoulad vůbec nezaznamená a o reálném odstranění vzniklé škody, kterým se snaží žalobce argumentovat, tak nelze v případě těchto spotřebitelů ani uvažovat. Jde o samotný charakter protiprávního jednání, nikoli o konkrétní skutková zjištění. Správní orgány nebyly povinny provádět dokazování ohledně žalobcova tzv. systému záruky vrácení peněz, a správně tak k uvedeným tvrzením žalobce nepřihlédly (k tomu viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2018, č. j. 29 A 259/2016-51, nebo rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 11. 2015, č. j. 10 A 102/2015-30).

37. Žalobce dále namítal, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí a v rozporu se zásadou spravedlnosti. Tyto námitky však uplatnil pouze v obecné rovině a nekonkretizoval své argumenty. Ohledně zásady předvídatelnosti soud uvádí, že výše v tomto rozsudku vysvětlil, proč rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, na zdejší věc nedopadá. Dle názoru soudu proto nemohlo v žalobci vzniknout důvodné očekávání, že správní orgány budou v nyní posuzované věci postupovat v souladu s jeho závěry. Jinými slovy rozhodnutí správních orgánů nemohou být pro žalobce překvapivá. Co se týká zásady spravedlnosti, soud konstatuje, že rozhodnutí správních orgánů byla vydána na základě řádně vedeného správního řízení, obsahem správního spisu jsou všechny podklady, které sloužily jako podklady pro rozhodnutí, a správní orgány učinily taková skutková zjištění, o kterých nepanují žádné důvodné pochybnosti. Naopak žalobce ve správním řízení zaujímal velmi pasivní roli.
38. Vzhledem k výše uvedenému soud konstatuje, že napadené rozhodnutí neshledal nezákonným, věcně či právně nesprávným ani v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí. Ze správního spisu vyplynulo, že správní orgán prvního stupně při určení výše této pokuty zohlednil nezbytná zákonná hlediska, z nichž je zřejmé, které konkrétní skutečnosti vzal při určení výše pokuty za podstatné, jakým způsobem je hodnotil, a to jak jednotlivě, tak ve vzájemných souvislostech. Vypořádány byly i námitky, které žalobce vznesl v odvolání.
39. S ohledem na výše uvedené soud v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.

## V. Náklady řízení

40. Výrok o náhradě řízení je odůvodněn § 60 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl ve věci úspěšný. Žalovaný správní orgán měl sice ve věci úspěch, ale žádné náklady nad rámec úřední činnosti mu nevznikly a jejich náhradu neuplatňoval.

## Poučení

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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

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

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

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

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

Hradec Králové 29. července 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.  
předseda senátu