



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Albert Česká republika, s. r. o.**, IČ: 44012373
sídlem Radlická 520/117, Praha 5
zastoupený advokátkou Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou
sídlem Medunova 2947/1, Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2019, čj. X

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2019, čj. X se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč k rukám jeho zástupkyně Mgr. Renaty Hrdličkové Fíkové, advokátky, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně (dále též jen „inspektorát“), svým rozhodnutím ze dne 29. 5. 2019, čj. X uznala žalobce vinným z celkem 43 přestupků (výrok I.), uložila mu pokutu ve výši 1 900 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve

výši 1 000 Kč a náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 3 330 Kč (dále jen „rozhodnutí o přestupku“).

2. Odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí o přestupku zamítl ústřední inspektorát žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 4. 2. 2020.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť jej považuje za nezákonné. Namítá nedostatečně zjištěný stav věci, jelikož žalovaný nenařídil ústní jednání za účelem provedení důkazu svědeckou výpovědí osob pověřených kontrolou ze struktury žalobce – např. vedoucích prodejen či jiných zaměstnanců. Žalobce se domnívá, že provedení požadovaných výsledků by mu umožnilo zprostit se odpovědnosti za mnohé přestupky. Žalovaný tak postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
4. Žalobce zpochybňuje svou odpovědnost za některé přestupky. Konkrétně k přestupku pod bodem 23 výroku rozhodnutí o přestupku uvádí, že žalobci je kladeno za vinu uvedení na trh potravin nevhodné k lidské spotřebě – bílé suché víno. Žalovaný však opomíjí, že tento produkt převzal žalobce od předchozího vlastníka prodejen. Dále k tomuto přestupku namítá, že žalovaný nebral jako polehčující okolnost fakt, že žalobce není výrobcem daného vína a běžnou kontrolou nemohl zjistit vadu daného produktu – musel by konkrétní láhev otevřít a tím znehodnotit.
5. Přestupku pod bodem 29 výroku rozhodnutí o přestupku se žalobce měl dopustit tím, že uvedl na trh vína zahraniční provenience se štítkem s grafickým znázorněním vlajky České republiky s označením „ČR“. Toto pochybení se však týkalo pouze jedné prodejny, což mělo být přičteno ku prospěchu žalobce. Stejně tak u přestupku pod bodem 42 výroku rozhodnutí o přestupku, kdy šlo o překročení nejvyššího přípustného množství syntetických barviv u nabízeného kaviáru, se jednalo o výjimečné pochybení výrobce a to pouze v některých kusech, nikoliv v celé šarži.
6. Konečně k přestupku pod bodem 8 výroku rozhodnutí o přestupku žalobce uvádí, že je mu kladeno za vinu zcela bagatelní jednání – pod přepravkami s cibulí a bramborami byl na podlaze nepořádek, a to slupky z cibule a popadané hlízy brambor, a pod zařízením s chlazenou zeleninou se povalovaly listy od kedluben a staré regálové štítky. Takové jednání dle žalobce nenaplnuje materiální stránku přestupku a představuje nutný následek běžného provozu, který nastává i v případě řádného a častého úklidu. Žalobce by neměl být postihován za běžnou amortizaci prodejny, která ostatně nemá vliv na hygienu provozu a nedopadá negativně do sféry spotřebitele. Praxe žalovaného spočívající v postihu za drobný provozní nepořádek nebo drobné opotřebení prodejních prostor je nepřiměřeně tvrdá a nepřezkoumatelná – de facto závisí na subjektivním posouzení daného inspektora.
7. Žalovaný nesprávně aplikoval absorpční zásadu. Žalobce namítal, že řízení o nyní projednávaných přestupcích bylo zahájeno 18. 9. 2018 a tedy dne, kdy žalobce páchal trvající přestupek, postižený v jiném řízení před žalovaným. Pokud žalovaný nevedl o skutečích, které jsou ve vícečinném souběhu, společné řízení ve smyslu § 88 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“),

musí aplikovat absorpční zásadu ve vztahu ke všem přestupkům. Této otázce se v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nevěnuje, a proto jej zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017 - 53 a domnívá se, že inspektorát měl při použití absorpční zásady vzít v potaz jak řízení pod sp. zn. X vedené tímž inspektorátem, tak i řízení vedená před jinými inspektoráty žalovaného v rozhodném období. Všechny inspektoráty jsou součástí jedné organizační složky státu – žalovaného.

8. Uloženou pokutu považuje žalobce za nepřiměřenou, jelikož žalovaný nevzal v potaz všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch žalobce. Odůvodnění uložené sankce je nedostatečné a nesprávné. Žalovaný nesprávně přičítal k tíži žalobce to, že z hlediska spáchání přestupků šlo převážně o zjevná porušení. Takový postup je na místě pouze tam, kdy lze přestupek spáchat „oběma způsoby“ – tedy zjevně a skrytě. Nyní řešené přestupky však nelze spáchat skrytou formou a proto nemůže být žalobci k tíži, že šlo o zjevná porušení. Dále žalovaný náležitě nehodnotil zavinění, kdy i přes to, že odpovědnost žalobce je objektivní, měl být předmětem hodnocení také úmysl/nedbalost. Stejně tak měl žalovaný zohlednit, že většina vytýkaných přestupků má svůj původ v chybách jednotlivých zaměstnanců, kterým se žalobce snaží předcházet. Žalobce provozuje na území ČR velkou síť prodejen a i přes rozsáhlou snahu pochybením zabránit, nutně k nim v tak velkém provozu dochází. Již v odvolání uvedl, že kompletní síť prodejen podrobuje rozsáhlému internímu i externímu auditu, v rámci kterého jsou prodejny kontrolovány a hodnoceny. V rámci prevence pořádá pravidelná a obsáhlá školení zaměstnanců na všech úrovních prodeje. Žalovaný svou argumentací vylučuje možnost liberace, což však neodpovídá odborné literatuře a rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, čj. 46 A 86/2013 - 109. Při vyměření pokuty měl žalovaný přihlídnout ještě k tomu, že tvrzenými přestupky nedošlo k prokazatelnému poškození spotřebitele na zdraví a mnohé z přestupků mají bagatelní charakter a zanedbatelnou společenskou škodlivost. Příkladem uvádí přestupek pod bodem 8 výroku napadeného rozhodnutí a přestupky spočívající v nabízení potravin po datu minimální trvanlivosti. To, že jednotlivé kusy potravin přesáhnou dobu expirace o 1-2 dny, nemůže dle žalobce naplňovat materiální stránku přestupku. Stejně tak vadné označení země původu, pokud jde o označení jiného státu v EU, je bagatelní, neboť všechny státy podléhají obdobným předpisům. Žalovaný v neposlední řadě špatně hodnotil zájem chráněný zákonem v neprospěch žalobce, když ten je promítnut v trestní sazbě a nelze jej tak přičítat žalobci k tíži.
9. Závěrem navrhuje žalobce moderaci uložené pokuty, pokud soud napadené rozhodnutí nezruší.

III. Argumentace žalovaného

10. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout. Podle žalovaného byl skutkový stav věci spolehlivě zjištěn a nevyžadoval další dokazování ve formě výsledku svědků. Nadto žalobce v prvostupňovém řízení nenavrl výsledky osob a nežádal o nařízení ústního jednání, jak mu umožňuje § 80 odst. 2 přestupkového zákona. Nařízení ústního jednání nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení, jelikož o skutkovém stavu věci nepanovaly žádné nejasnosti. Žalobce sice navrl výslech svých zaměstnanců v odvolacím řízení, aniž by však uvedl, za jakým účelem by měl být tento důkaz proveden. Šlo tedy o obecně formulovaný a účelový důkazní návrh.

11. K jednotlivým přestupkům odkazuje žalovaný na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na těchto závěrech setrval. Absorpční zásadu inspektorát uplatnil a to v souladu s § 41 odst. 1 přestupkového zákona, kdy v rámci přestupků řešených v projednávané věci uložil úhrnnou pokutu za nejzávažnější z nich. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 426/2017 - 62 na případ žalobce nedopadá, jelikož tam uvedené závěry vyplývaly z toho, že šlo o související přestupky (v působnosti různých inspektorátů) a inspektoráty na jejich vyšetřování spolupracovaly. Rozšíření správního řízení o další přestupky je legitimním nástrojem vedení společného řízení – souběh je dán zahájením řízení o kterémkoliv ze sbíhajících se přestupků bez ohledu na další rozšiřování o přestupky spáchané před zahájením řízení o některém z přestupků. Pro aplikaci absorpční zásady je rozhodné datum, kdy žalobce přestal skutkovou podstatu přestupku naplňovat. Pokud jde o námitku absorpce ve vztahu k rozhodnutí pod čj. X, řešené před inspektorátem, tato bude řešena v odvolacím řízení v dané věci.
12. Uloženou pokutu považuje žalovaný za přiměřenou. Inspektorát správně posoudil v neprospěch žalobce to, že mnohdy šlo o zjevné a snadno odstranitelné vady. Neplatí, že tuto okolnost lze v neprospěch hodnotit pouze tehdy, pokud lze přestupek spáchat i tak, že vada nebude zjevná. Tato okolnost není formálním znakem skutkové podstaty a byla hodnocena pouze při úvahách o pokutě. Odpovědnost žalobce je objektivní a proto zavinění není třeba zkoumat. Je sice pravdou, že v rámci přestupků šlo o pochybení jednotlivých zaměstnanců. Žalobce za ně ale nese objektivní odpovědnost a jejich jednání je mu plně přičitatelné [viz § 20 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona]. Stejně tak nelze souhlasit, že některé přestupky byly bagatelní. I pokud mohlo jednání žalobce poškodit pouze jednoho spotřebitele, stále jde o přestupek. Nečistoty a staré regálové štítky na zemi svědčily o tom, že nešlo o jakýsi jednodenní nepořádek, ale zanedbání úklidu po delší dobu. Mohlo dojít k množení škodlivých organismů a následné kontaminaci potravin. Nabízení potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti je rovněž závažným přestupkem, o čemž svědčí i to, že zákonodárce takové jednání přímo kvalifikoval jako přestupek bez ohledu na počet takto nabízených potravin. Údaj o minimální trvanlivosti představuje pro spotřebitele významnou informaci při rozhodování o koupi. Stejně tak u potravin s datem použitelnosti („spotřebujte do“) je uplynutí tohoto data byť o jeden den nebezpečné, jelikož takové potraviny rychle podléhají zkáze a jsou pak rizikem pro zdraví spotřebitelů.

IV. Posouzení věci krajským soudem

13. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.
14. Žaloba je důvodná.

Porušení absorpční zásady

15. Základ skutkového stavu soud přiblížil v I. odstavci tohoto rozsudku. Vzhledem k tomu, že žalobce byl uznán vinným z velkého počtu přestupků, nepovažoval soud za nutné vymezit skutkový stav každého z nich. Pro řešení věci to ani nebylo potřebné. Pokud jde o právní posouzení, uplatnil žalobce v projednávané věci množství námitek – klíčovou, pro kterou soud nakonec napadené rozhodnutí zrušil, byla nesprávná aplikace absorpční zásady ze strany žalovaného. Pro účely právního posouzení je nutno uvést, že brněnský inspektorát uložil žalobci pokutu již před vydáním nynějšího rozhodnutí o přestupku, a to

rozhodnutím ze dne 17. 5. 2019, čj. X (potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 11. 2019). Následovalo nyní řešené rozhodnutí ze dne 29. 5. 2019, čj. X (potvrzeno napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 12. 2019). Po něm pak vydal též inspektorát další (v pořadí třetí) rozhodnutí o přestupku ze dne 10. 1. 2020, čj. X. Žalobce se v nynější kauze dožaduje absorpce trestu ve vztahu k oběma výše uvedeným rozhodnutím (časově předcházejícímu i následujícímu).

16. Podstatou absorpční zásady je „pohlčení“ mírnějšího trestu přísnějším. Má místo pouze při ukládání trestu (sankce) za souběh trestaných deliktů, což je případ, kdy delikvent spáchá nejméně dva delikty před tím, než bylo vyhlášeno rozhodnutí za kterýkoliv z nich. Absorpční zásada se konkrétně projeví u přestupků tak, že se s ohledem na nejpřísněji trestaný přestupek (např. nejvyšší pokuta) určí nejpřísnější horní a dolní hranice trestu (typicky pokuty) – v tomto rozmezí lze trest uložit. Tato zásada se uplatňuje primárně v trestním řízení, v přestupkovém právu ji judikatura dříve dovozovala pomocí analogie. V současnosti již její použití přímo stanoví § 41 odst. 1 věta první přestupkového zákona: „Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný.“ Základní pravidlo významně doplňuje § 37 písm. b) přestupkového zákona: „Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.“
17. Nejvyšší správní soud se absorpční zásadou v přestupkovém řízení mnohokrát zabýval (srov. rozsudek ze dne 18. 2. 2020, čj. 1 As 363/2019 - 35, ze dne 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018 - 36 nebo ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017 - 53). Klíčové jsou následující závěry. Při správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů, a v souladu s nimi nesmí být pachatel trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo. Pro trestání sbíhajících se deliktů není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení - použití absorpční zásady však nutné je (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009 - 62). Jak explicitně Nejvyšší správní soud konstatoval v bodě 21 citovaného rozsudku čj. 9 As 164/2018 - 36, „spojitost vedení společného řízení a nutnosti aplikace absorpční zásady je tedy i pro oblast správního trestání poměrně volná, společné řízení je pouhou procesní cestou, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou (viz rozsudek ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017 - 53, odstavec 11).“ Současná právní úprava v přestupkovém zákoně, jak vidno, v zásadě přejímá závěry výše citované judikatury.
18. Žalobce v první řadě tvrdí – a upozorňoval na to již ve správním řízení – že část nyní postihovaných přestupků spáchal ve vícečinném souběhu s přestupky, za které byl postížen jiným (dřívějším) rozhodnutím téhož inspektorátu ze dne 17. 5. 2019, čj. X. Žalovaný to odmítl při ukládání, resp. při přezkumu pokuty zohlednit. Dopustil se tak podle krajského soudu nezákonnosti.
19. Absorpční zásada je obecnou zásadou pro ukládání trestu za sbíhající se přestupky. Její uplatnění závisí na tom, zda existuje souběh přestupků ve smyslu výše citovaného § 41 přestupkového zákona. Rozhodně není pro uplatnění absorpční zásady nutné, aby šlo o obdobný přestupek v souběhu, tedy přestupek stejné skutkové podstaty. Není zřejmé, z čeho žalovaný takový závěr vyvodil. Zcela běžně pracuje literatura (srov. Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 335) a praxe (srov. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010 - 74) se souběhem, který se označuje jako vícečinný nestejnorodý. To znamená, že více skutky je naplněna skutková podstata různých deliktů, zde přestupků. Pro žalovaného je směřodonné, že jde o přestupky téhož pachatele svěřené mu do věcné příslušnosti, což je v daném případě splněno.

20. Stejně tak je lichá argumentace žalovaného, že absorpci může zohlednit pouze u přestupků, projednávaných ve společném řízení. Krajský soud demonstroval na výše označené judikatuře Nejvyššího správního soudu, že vedení společného řízení není bezpodmínečnou podmínkou pro uplatnění absorpce. Lze také odkázat na bod 33. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019 - 43, který potvrzuje, že shodné závěry o uplatnění absorpční zásady se uplatní i pro případy, kdy o sbíhajících se správních deliktech není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. Inspektorát mohly jistě vést ke zvolenému procesnímu řešení praktické a akceptovatelné důvody – pokud by s každým dalším kontrolním zjištěním na provozovnách žalobce rozšiřoval okruh stíhaných přestupků v rámci téhož společného řízení, pravděpodobně by nebyl schopen takové řízení ukončit buď vůbec, nebo jen s obtížemi. Absence společného řízení nicméně v žádném případě nemůže odůvodnit neuplatnění absorpční zásady.
21. V této souvislosti je nutno podotknout, že žalovaný také špatně chápe okamžik, ke kterému se souběh posuzuje. Momentem, který odděluje sbíhající se delikty od těch, které již v souběhu nejsou, není okamžik zahájení řízení (str. 36 napadeného rozhodnutí). Jak uvádí odborná literatura (srov. Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 333): „Souběhem (konkurencí) nazýváme případ, kdy pachatel spáchal dva nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich odsouzen, tj. než byl za takový čin vyhlášen odsuzující rozsudek soudem prvního stupně, nebo dříve, než byl obviněnému doručen trestní příkaz. ... Časová mez, která odděluje sbíhající se trestné činy od dalších, je vyhlášení odsuzujícího rozsudku za některý ze sbíhajících se trestných činů, a to za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci...“ Pro posouzení souběhu proto není rozhodné datum 18. 9. 2018 (zahájení nynějšího řízení), ale až 17. 5. 2019, kdy inspektorát vydal první rozhodnutí pod čj. X o některých sbíhajících se přestupcích.
22. Jelikož v daném případě projednával veškeré přestupky též inspektorát žalovaného, není nutno nijak zvlášť vypořádávat argumentaci žalovaného, že aplikaci absorpční zásady brání místní příslušnost jednotlivých inspektorátů. Soud proto jen na okraj podotýká, že žalovaný podle něj dezinterpretuje závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017 - 62. Fakt, že zde šlo o přestupek stejné skutkové podstaty a o stejné potraviny hodnotil Nejvyšší správní soud pouze z toho hlediska, zda bylo vhodné ve věci vést společné řízení – vůbec ne z pohledu toho, zda je na místě uplatnit absorpční zásadu. Nejvyšší správní soud jasně řekl, že inspektoráty a ústřední inspektorát jsou součástí žalovaného jakožto jedné organizační složky státu a že nelze připustit, aby byly žalobci ukládány pokuty kumulativně jen proto, že územní působnost žalovaného je rozdělena mezi jednotlivé inspektoráty. Nejvyšší správní soud se v bodech 30 a 31 svého rozsudku vyrovnal dokonce i s nynějším přestupkovým zákonem, který podle něj nepřinesl v oblasti absorpce v podstatě nic nového. Krajský soud k tomu podotýká, že novou právní úpravu v přestupkovém zákoně by bylo možno interpretovat i tak, že podmiňuje použití absorpční zásady tím, že o předmětných přestupcích správní orgán měl a mohl rozhodnout ve společném řízení. V nynějším případě to však není podstatné, jelikož dokonce ani o přípustnosti společného řízení nemůže být pochyb, neboť by k němu byl příslušný jeden a tentýž inspektorát. Na případ tak plně dopadají závěry

výše citovaného rozsudku čj. 6 As 116/2017 - 53, který byl ostatně vydán vůči témuž žalovanému, dokonce ve vztahu k témuž jeho inspektorátu, a to ve skutkově podobné věci. Přestupky téhož pachatele spadající do působnosti téhož inspektorátu žalovaného tak aplikaci absorpční zásady bezpochyby vyžadují, ať už o nich bylo vedeno společné řízení či nikoliv.

23. Uplatnění absorpční zásady závisí pochopitelně také na tom, zda správní orgán v době rozhodování o pokutě o souběhu věděl. Žalobce ovšem v tomto případě prokazatelně žalovaného o souběhu informoval ve svém odvolání ze dne 14. 6. 2019. Z tohoto úhlu pohledu však nemůže být důvodná námitka žalobce týkající se rozhodnutí inspektorátu vydaného až dne 16. 1. 2020 pod čj. X. Na ně totiž poukázal až v žalobě. Především však jde o rozhodnutí pozdější, jež bylo vydáno až více jak půl roku po rozhodnutí o přestupku v nynější věci. Nelze proto tvrdit, že měl inspektorát v této věci reflektovat následné rozhodnutí. Mohlo by tomu být nanejvýš naopak – žalobce by mohl namítat v žalobě proti onomu pozdějšímu rozhodnutí, že nezohlednilo z hlediska absorpční zásady rozhodnutí nyní napadené.
24. S ohledem na porušení absorpční zásady ve vztahu k rozhodnutí inspektorátu ze dne 17. 5. 2019 přistoupil soud ke zrušení napadeného rozhodnutí a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Ostatní námitky žalobce soud z důvodu procesní ekonomie rovněž vypořádá. Žalobce velkou částí svých námitek mířil na uloženou pokutu. Její výši je nadbytečné zkoumat, jelikož soud napadené rozhodnutí zrušil a pokuta bude předmětem dalšího řízení. Soud však odpoví na námitky žalobce, kterými zpochybňoval některé úvahy žalovaného o její výši.

Ostatní námitky

25. Námitka o zjištěném stavu věci je nedůvodná. Žalobce uvádí, že žádal o ústní jednání a výslechy zaměstnanců, což by mu umožnilo zprostit se odpovědnosti. V řízení před inspektorátem však žalobce o provedení ústního jednání nepožádal, jak mu umožňuje § 80 odst. 2 přestupkového zákona. Nařízení ústního jednání není povinnou náležitostí přestupkového řízení. Pokud inspektorát považoval zjištěný skutkový stav za dostatečně prokázaný listinnými důkazy, nebylo třeba ústní jednání nařizovat. Pokud jde o výslechy svědků, žalobce svůj důkazní návrh formuloval až v odvolání, a to velmi obecným způsobem – chtěl dokazovat „...výpovědi osob pověřených kontrolou ze struktury společnosti Albert za účelem zjištění veškerých rozhodných skutečností svědčících ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení...“ Není zřejmé, jaké konkrétní osoby mají vypovídat, k čemu konkrétně mají vypovídat a jakou souvislost má jejich výpověď se spáchanými přestupky. Je to žalobce, koho tíží důkazní břemeno k liberačním důvodům – nebylo na inspektorátu, aby sám aktivně vyhledával důkazy a nařizoval ústní jednání za tím účelem, aby prokázal liberaci žalobce. Ten v řízení neprokázal, že vynaložil nějaké nadstandardní úsilí, aby pochybením předešel. Tvzení, že své prodejny pravidelně kontroloval a hodnotil, zůstalo skutečně pouze v rovině tvrzení a žalobce k tomu nepředložil žádné důkazy. Jeho zmínky o „provozním řádu“ nebo „manuálu food safety“ jsou bezpředmětné. Soud nebude za žalobce dohledávat důkazy a posuzovat, co z nich pro žalobce vyplývá – zvláště v situaci, kdy je právně zastoupen. Žalobce sice tvrdí, že provádí pravidelná školení svých zaměstnanců, aniž by však uvedl jakékoliv konkrétní podrobnosti – např. jak taková školení probíhají, v jakých časových intervalech, potvrzení o konání takového školení. Ostatně pouhá obecná školení nemohou žalobce zprostit odpovědnosti (srov. bod 43 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, čj. 1 As 302/2017 -

44). Nutno podotknout, že žalobce v žalobě nijak neodděluje ty přestupky, které byly dle něj způsobeny výlučně chybou nějakého zaměstnance a kterým chtěl předcházet. Nepochybně se to netýká všech přestupků, neboť některé z nich souvisí s látkami obsaženými v samotných výrobcích, což zaměstnanec žalobce těžko ovlivní. Této obecně formulované námitce proto soud nepřisvědčil.

26. Pokud jde o přestupky spočívající v různém nepořádku v prodejních prostorách žalobce, nepovažuje je soud za bagatelní. Za běžnou amortizaci prodejny samozřejmě žalobce nikdo nepokutuje. Nelze však odhlédnout od faktu, že žalobce nabízí zboží určené přímo k lidské spotřebě. Jsou proto na něj kladeny vyšší nároky, než na prodejnu s jiným zbožím. Proto nelze za běžnou amortizaci považovat drolicí se beton nebo vytlučenou dlažbu. Žalobce zároveň neprokázal, jak často provádí úklid ve svých prodejnách, aby bylo možné ověřit skutečnou míru úklidu. Jak uvedl inspektorát, staré regálové štítky na zemi spíše svědčí o tom, že pravidelný a častý úklid žalobce nerealizuje. Nešlo tedy rozhodně o to, že by žalobce někdo nepřiměřeně tvrdě trestal za dvě nebo tři slupky od cibule ležící na zemi krátkou dobu od předchozího úklidu, jak se snaží žalobce naznačit.
27. Je také irelevantní, o jakou dobu přesáhly žalobcem nabízené potraviny dobu expirace. Jak konstatoval žalovaný, často jde o potraviny podléhající rychlému kažení – proto i expirace o několik málo dnů má negativní důsledky na kvalitu potraviny a potenciálně na zdraví spotřebitelů. Stejně tak i ojedinělý výrobek s prošlým datem minimální trvanlivosti, ponechaný nedopatřením mezi výrobky dosud neexpirovanými, může vést k tomu, že si jej spotřebitel v dobré víře zakoupí – přičemž za něj zaplatí plnou cenu – a spotřebuje jej – což zase může mít negativní důsledky pro jeho zdraví. Nejde tedy v žádném případě o přestupek bagatelní, jak tvrdí žalobce.
28. Ani to, že žalobce na výrobcích uvádí nesprávnou zemi původu, není bagatelním přestupkem. Je nezpochybnitelné, že státy Evropské unie dodržují v potravinářství obdobné předpisy a standardy. Zeměpisné označení zboží ovšem u spotřebitelů zakládá očekávání co do kvality, pověsti nebo jiné vlastnosti zboží. Nejde tedy o to, že by nebyl naplněn minimální standard. Spotřebitel však od určitého zboží, zeměpisně označeného, může očekávat právě vyšší kvalitu, než je minimální standard států Evropské unie.
29. Zpochybňování viny za spáchané přestupky je nedůvodné. Soud se ztotožnil se způsobem, jakým vinu žalobce posoudil inspektorát a žalovaný. K přestupku pod bodem 23 výroku rozhodnutí o přestupku soud ve zkratce uvádí následující. To, že žalobce nabízel zboží, které převzal v rámci odkupu prodejen od jiné společnosti, nelze hodnotit v jeho prospěch. Určitě ne za situace, kdy žalobce ani netvrdí, že daný výrobek měl ve vlastnictví velice krátkou dobu a nestihl tak provést důkladnou kontrolu. I v této situaci by ostatně bylo na žalobci, aby nabízel nezávadné zboží. Také není pravdou, že žalovaný opomněl, že žalobce nebyl výrobcem daného produktu. Inspektorát na str. 62 rozhodnutí o přestupku uvádí, že uvedená okolnost je hodnocena ve prospěch prodejce tehdy, když jde prokazatelně o chybu výrobce – např. se týká celé šarže určitého výrobku. V nyní řešené věci to tak není, neboť se vada dotýká pouze ojedinělých kusů vín. Stejně tak inspektorát přičetl ve prospěch žalobce skrytý charakter vady a zjistitelnost pouze laboratorním rozbořem.
30. Pokud jde o výrobek „kaviár nepravý“ (přestupek pod bodem 42 výroku rozhodnutí o přestupku), u kterého zjistil inspektorát překročení nejvyššího stanoveného množství syntetických barviv, brání se žalobce ruční výrobou. Nejprve nutno dodat, že inspektorát zohlednil ve prospěch žalobce to, že není výrobcem daného produktu (str. 66 rozhodnutí o

přestupku). Tvrzená ruční výroba probíhala u dodavatele žalobce, který není účastníkem řízení. Pokud by daný produkt vyráběl sám žalobce, okolnost výroby by mohl žalovaný zohlednit. Správní orgány proto správně posoudily jako polehčující okolnost pouze to, že žalobce se na výrobě daného produktu nepodílí. Tím zohlednily, že chyba mohla nastat či nastala v procesu výroby, kterého se žalobce neúčastnil. Jinými slovy inspektorát žalobci přičetl jako polehčující okolnost, že nad výrobou kaviáru neměl kontrolu a nemohl případnou chybu ve výrobě ovlivnit. Přičítat jako polehčující okolnost ještě způsob výroby je nadbytečné, neboť tuto okolnost (byť obecně nazvanou) jako polehčující žalovaný zohlednil.

31. Krajský soud také nesouhlasí se žalobcem, že bylo na místě zkoumat způsob zavinění. Je-li jeho odpovědnost objektivní, o čemž není sporu, zavinění se nezkoumá. Jde totiž o odpovědnost za následek, nikoliv za zavinění – otázkou zavinění není na místě se zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, čj. 4 As 259/2018 - 40). Žalobce požadoval po správních orgánech, aby zohlednily nedbalost při posuzování závažnosti přestupku. Tento náhled krajský soud nesdílí. Žalovaný se s touto námitkou sice vypořádal jen strohým odkazem na žalobcovu objektivní odpovědnost, soud nicméně doplňuje, že zákonodárce zavedl u předmětných deliktů objektivní odpovědnost právě z toho důvodu, že dokazování zavinění by bylo složité, prakticky nereálné. Proto není v zákoně zakotven žádný minimální práh odpovědnosti za uvedené přestupky a v krajním případě si lze představit i trestání za přestupky, které pachatel nezaviní dokonce ani z nedbalosti (nepodaří-li se mu zároveň prokázat existenci podmínek pro liberaci). Naproti tomu prokázání úmyslu si téměř nelze představit, jednalo by se taktéž spíše o výjimečnou situaci. Jinými slovy, žalobce se dopustil přestupků, u kterých je nedbalostní forma zavinění velmi častá, dalo by se říci typická. Pokud by soud přistoupil na argumentaci žalobce, *de facto* by v každém řízení o obdobných přestupcích byla dána polehčující okolnost nebo snížená závažnost přestupku, neprokázal-li by správní orgán úmysl. Proto soud na nedbalostním zavinění nic polehčujícího nespatřuje.
32. Není ani důležité, že u řešených přestupků šlo o „přešlapy“ jednotlivých zaměstnanců. Žalobce za ně nese plnou odpovědnost podle § 20 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona. Zákon č. 110/1997 Sb. o potravinách upravuje odpovědnost provozovatele potravinářského podniku, nikoliv konkrétních osob. Stejnou úpravu obsahuje zákon č. 321/2004 Sb. o vinohradnictví a vinařství, který mluví o odpovědnosti výrobce, příjemce nebo osoby uvádějící produkt do oběhu. O odpovědnosti žalobce za tyto přestupky proto nemůže být pochyb.
33. To, že k prokazatelnému poškození spotřebitele ve zdravotní rovině nedošlo, nelze hodnotit ve prospěch žalobce. Ten neuvádí, u kterého přestupku k tomu měl žalovaný přihlídnout. Nicméně je třeba žalobci připomenout, že u žádného z jím spáchaných přestupků zákon nepředpokládá následek v podobě poškození zdraví. Proto je tato námitka nedůvodná. Pokud by totiž žalobce způsobil konkrétnímu spotřebiteli prokázané poškození na zdraví, jeho odpovědnost by nebyla dána jen podle nyní řešených předpisů, ale šlo by také např. o odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku podle § 2939 a násl. zákona č. 89/2012 Sb. občanský zákoník.
34. Jako polehčující okolnost nebylo možné zohlednit fakt, že některých přestupků se žalobce dopustil pouze na jedné prodejně. Je jeho obchodním rozhodnutím kolik prodejen bude řídit. Žalobce byl postižen za 43 přestupků, kterých se dopustil v různých provozovnách. Porušování zákona se tak evidentně nedotýká pouze jedné prodejny. Žalobcova velikost a

rozsáhlá síť prodejen nemohou samy o sobě zakládat polehčující okolnost. Tuto námitku opakovaně uplatňují společnosti o podobné tržní síle, jako žalobce. Pokud se takový subjekt rozhodne pro rozsáhlé podnikání, musí zajistit odpovídající kvalitu na všech prodejnách. Nelze proto argumentovat tím způsobem, že „sice žalobce porušuje zákon na některých prodejnách, ale ve většině zákon dodržuje“. V takovém případě by byla větší společnost vždy zvýhodněna oproti menším, které provozují např. jednu či dvě prodejny.

35. I námitka o nesprávném zohlednění přítěžujících okolností je nedůvodná. Žalobce tvrdí, že zjevnost přestupku mu lze přičítat k tíži pouze tam, kdy lze přestupek spáchat i skrytým způsobem. Tato jeho úvaha však není opřena o nějaký právní výklad či rozbor. Zároveň žalobce takto argumentuje, aniž by uvedl konkrétní přestupky, kterých se má jím vyjádřený názor týkat. Inspektorát (str. 66 rozhodnutí o přestupku) vztáhl závěr o zjevnosti vad na všechny přestupky, vyjma těch pod body 5, 13, 20, 23 a 42 rozhodnutí o přestupku. Argumentace žalobce nemůže obstát – tak např. skutkovou podstatu přestupku podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách naplní provozovatel potravinářského podniku, který „nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny“. Ze znění skutkové podstaty je jasné, že skrytost či zjevnost není její součástí. Z čeho tak plyne názor žalobce, že zohlednění zjevnosti vady je závislé na tom, že přestupek lze spáchat i skrytě? Tuto argumentaci žalobce žádným způsobem nerozvedl a soud ji za něj domýšlet nebude. Pokud snad žalobce mířil na to, že jde o porušení zásady dvojího přičítání, tento názor vyvrátil několikrát Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 29. 8. 2012, čj. 4 Ads 114/2011 - 105) i Městský soud v Praze v obdobné věci žalobce (rozsudek ze dne 16. 3. 2021, čj. 6 A 56/2018 - 74). I v nyní řešené věci jde mnohdy o obecné skutkové podstaty bez navázání na určitý minimální rozsah nesplnění nebo porušení povinnosti nebo požadavků stanovených předpisy Evropských společenství (Evropské unie). Ohledně takových přestupků pak nelze zásadu dvojího přičítání vůbec aplikovat. Je zcela na místě, pokud žalovaný přičetl k tíži žalobce, že ten mohl vady jednoduše zpozorovat a napravit. Žalobce nepřednesl žádné argumenty, kterými by takový postup (z právního hlediska) zpochybnil.
36. Kromě výše zmíněné problematiky absorpce dal krajský soud žalobci za pravdu již jen v jediném bodě. Žalobce polemizuje s množstvím syntetických barviv a jejich účinku na zdraví spotřebitelů. Zákon stanoví ve spojení s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1333/2008 ze dne 16. 12. 2008 přípustné hodnoty syntetických barviv v potravinách. Nedodržení této hodnoty je přestupkem, o tom není pochyb. Ovšem nelze *a priori* tvrdit, jak činí žalovaný, že zvýšené množství syntetických barviv automaticky znamená ohrožení lidského zdraví. Podle zmíněného nařízení č. 1333/2008 totiž u některých potravin ani maximální množství barviv nemusí být stanoveno (srov. čl. 11 odst. 2) a uplatní se princip *quantum satis* (nezbytné množství). Žalovaný svůj názor opřel pouze o to, že u kaviáru (na rozdíl od některých jiných potravin) stanovuje zmíněné nařízení Evropského parlamentu a Rady maximální hodnotu syntetických barviv. To stačí pro odpovědnost za přestupek, ovšem neodůvodňuje to přítěžující okolnost ve formě možného porušení zdraví. Bude proto na žalovaném, aby řádně vysvětlil a podložil, proč a jak zvýšené množství syntetických barviv negativně ovlivňuje zdraví spotřebitelů – z napadeného rozhodnutí to totiž vůbec neplyne. Nebude-li toho žalovaný schopen, pak nemůže ohrožení lidského zdraví u tohoto konkrétního přestupku jako přítěžující okolnost zohlednit.
37. Žalovaný dále správně zhodnotil v rámci přítěžujících okolností i zákonem chráněný zájem. Takové hodnocení mu ukládá § 37 písm. a) přestupkového zákona, podle něž

přihlíží správní orgán k povaze a závažnosti přestupku, které jsou podle § 38 písm. a) přestupkového zákona dány zejména významem chráněného zájmu. V daném případě také dává provedené hodnocení smysl, neboť význam zájmu chráněného zákonem se promítl do sazby nejpřísněji trestného přestupku, avšak při stanovení konkrétní výše pokuty je třeba zohlednit mj. povahu a závažnost ostatních, absorbovaných přestupků, kam patří i význam společenského zájmu, který byl jejich spácháním porušen (byť by třeba šlo o zájem, který jako jediný připadá u daného přestupku v úvahu).

38. Návrhu na moderaci pokuty soud nevyhověl. Byť shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí v otázce výše uložené pokuty, moderace není na místě. Žalovaný při ukládání pokuty nezohlednil souběh přestupků a nezohlednil absorpční zásadu. Proto je jeho výrok o trestu nezákonný ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. Krajskému soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit a návrhem na moderaci se nezabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, čj. 4 Ads 124/2020 - 42, bod 30).

V. Náklady řízení

39. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož v něm bude žalovaný právním názorem krajského soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), shrnuje soud své závěry přehledně takto: Žalovaný nesprávně posoudil souběh přestupků, kterých se žalobce dopustil. Proto žalovaný neuplatnil řádným způsobem absorpční zásadu ke všem sbíhajícím se přestupkům. Soud vrací řízení zpět před žalovaného, který bude muset v první řadě jasně určit, které přestupky z nyní řešené věci a věci vedené pod sp. zn. X (případně jiných předcházejících řízení) byly spáchány v souběhu. Poté bude na místě dříve uložený trest reflektovat i v této věci v souladu s absorpční zásadou dle § 37 písm. b) přestupkového zákona a promítnout tyto úvahy do výše ukládané pokuty za nyní řešené přestupky. Vedle toho musí žalovaný objasnit, z čeho čerpá své přesvědčení o ohrožení zdraví spotřebitelů zvýšeným množstvím umělých barviv v kaviáru, příp. tuto přítěžující okolnost u tohoto přestupku z úvah vypustit.
40. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Strana žalující náklady nevyčíslila, soud proto vyšel z obsahu soudního spisu. Zástupkyně strany žalující učinila celkem 2 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS] a jedno písemné podání soudu ve věci samé, tj. podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu odměna ve výši 3 100 Kč. Zástupkyni dále náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Nárok na náhradu DPH právní zástupkyně nevznesla, proto jí za jeden úkon náleží 3 400 Kč, celkem tedy za všechny úkony 6 800 Kč (2 x 3 400 Kč).

41. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 6 800 Kč a výše soudních poplatků 3 000 Kč. Celkem má strana žalovaná uhradit straně žalující částku 9 800 Kč, k čemuž jí soud stanovil lhůtu jednoho měsíce.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. 8. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu