



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **ViP - VINO PARTNER, s. r. o.**, se sídlem Stolařská 40, Fryšták, zastoupená JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem se sídlem Kvítková 1569/56, Zlín, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2020, čj. SZPI/DD799-22/2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2022, čj. 30 A 107/2020-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“), byla žalobkyně uznána vinnou, že ve své provozovně užila v rámci prodeje alkoholu nekalou obchodní praktiku – klamavé opomenutí. Inspektor správního orgánu I. stupně v roli zákazníka požádal obsluhu provozovny žalobkyně o sudové víno. Navzdory doporučení Ryzlinku rýnského ze strany obsluhy a jeho následného objednání mu však obsluha prodala nápoj Rakvické bílé, který nespadá do kategorie vín, ale mezi tzv. ostatní alkoholické nápoje [§ 21 písm. f) vyhlášky č. 248/2018 Sb., o požadavcích na nápoje, kvasný ocet a droždí (dále jen „vyhláška o požadavcích na nápoje“)]. Neuvedením této podstatné informace žalobkyně podle správního orgánu I. stupně porušila § 4 odst. 4 ve

spojení s § 5a odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Správní orgán I. stupně jí proto na základě § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele uložil pokutu ve výši 130 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím žalovaného.

pokračování

[2] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud nejprve konstatoval, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné.

[3] K námitce nezákonnosti videozáznamu, který byl tajně pořízen inspektorem, krajský soud uvedl, že profese obsluhy v prodejně umožňuje rozvíjet vztahy s okolním světem i během výkonu práce a nelze tedy jasně odlišit, jaké interakce se zákazníkem lze ještě chápat jako výkon její práce a jaké již tvoří její soukromí život. Vzhledem k veřejné přístupnosti prodejny tam nelze očekávat takovou míru soukromí, jakou lze očekávat např. při důvěrných jednáních v uzavřených prostorách advokátní kanceláře či ve voze taxislužby. Pořízení nahrávky sledovalo legitimní cíl v podobě ochrany spotřebitele a také bylo provedeno přiměřeně, jelikož byla pořízena pouze pro účely výkonu kontroly. Zásah do soukromého života obsluhy byl tedy zanedbatelný. Zároveň případná nepoužitelnost videozáznamu by stejně nezpůsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož toto rozhodnutí by obstálo i na jiných důkazních prostředcích, jejichž nepoužitelnost žalobkyně nenamítala, např. z protokolu o kontrole.

[4] S námitkami žalobkyně, že se v daném případě o nekalou obchodní praktiku nejednalo, krajský soud nesouhlasil a plně odkázal na závěry rozhodnutí žalovaného. Inspektor se podle krajského soudu choval jako průměrný spotřebitel, jestliže se i navzdory všem reklamám a nabídkám na ostatní alkoholické nápoje v provozovně spolehnul na verbální informaci, kterou mu o produktu poskytla obsluha. Po průměrném spotřebiteli nelze požadovat, aby informace od obsluhy kriticky hodnotil a zpochybňoval. Obsluha ani nezmínila, že objednaný Ryzlink vlašský v provozovně vůbec neprodávají. Zároveň nabídka ostatních alkoholických nápojů u průměrného spotřebitele nevylučuje možnost, že by si ve vinotéce mohl zakoupit i sudové víno.

[5] Závěrem se krajský soud vypořádal s námitkou nedostatečného odůvodnění výše pokuty. Žalovaný dle krajského soudu dostatečně popsal své úvahy týkající se výše pokuty, veřejného zájmu či způsobu spáchání přestupku. Správní orgán I. stupně nehodnotil žádné polehčující či přitěžující okolnosti. Ostatně žalobkyně ani žádné takové okolnosti netvrdila (§ 39 a § 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Žalovaný pak výslovně uvedl, že žádné takové okolnosti neshledal. Pokuta 130 000 Kč představuje pouze 2,6 % z maximální možné sazby a již proto ji nelze označit na nepřiměřeně vysokou. Skutečnost, že se jednalo o jednorázové jednání žalobkyně, byla ve výši pokuty zohledněna. Možný likvidační charakter pokuty začala žalobkyně namítat až v řízení u krajského soudu. Správním orgánům nedoložila, z čeho by měl být majetkově likvidační charakter pokuty odvozován, přičemž správní orgány nebyly povinny zjišťovat majetkové poměry žalobkyně z vlastní iniciativy. Krajský soud tak nevyhověl návrhu žalobkyně na moderaci trestu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[7] V ní a v jejím následném doplnění nejprve namítá, že pořízený videozáznam zasahuje do soukromé sféry obsluhy nedovoleným, rozhodně ne zanedbatelným, způsobem. Tajně pořízený videozáznam je pro účely správního trestání nepoužitelný. Krajský soud zhodnotil

veřejnou přístupnost prodejny příliš obecně, jelikož v posuzovaném případě byli v opravdu malé prodejně přítomni pouze dva inspektoři, kteří patřili k sobě a kteří ve vztahu k obsluze vzbuzovali dojem kompliců usilujících o krádež. Situace se tak spíše podobala příkladu taxislužby (rozsudek NSS z 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119), který krajský soud uvedl v kontrastu s úvahami o veřejně přístupné provozovně. Takový zásah do soukromé sféry není pro daný účel zákonem výslovně povolen a jeho obecné zmocnění [§ 8 odst. d) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád] není s ohledem na základní právo ochrany soukromí dostačující.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěry krajského soudu ohledně konstatování, že i v případě nepoužitelnosti takového záznamu by správní orgány mohly vycházet i z jiných důkazů. Krajský soud uvádí, že správní orgány vycházely také z protokolu o kontrole. Oba správní orgány však odůvodňují své závěry pouze na základě přepisu konverzace zaznamenané na videozáznamu či odkazem na tento videozáznam. Správní orgány neuvedly, že důkazem o konverzaci mezi obsluhou a inspektorem by měl být protokol o kontrole. Zároveň není pravdou, že by stěžovatelka nerozporovala skutečnosti zaznamenané v protokolu.

[9] Dále stěžovatelka odmítá naplnění nekalé obchodní praktiky a tvrdí, že chování inspektora nebylo v souladu s chováním průměrného spotřebitele. Průměrný spotřebitel by nemohl ignorovat všechny dostupné informace vně i uvnitř prodejny, že v provozovně žádná sudová vína prodávána nejsou, a že si tak musí být vědom koupě ostatního alkoholického nápoje. Ignorováním těchto informací nejednal inspektor tak, jak by jednal průměrný spotřebitel. Krajský soud dostatečně neodůvodnil, proč by verbální informaci od obsluhy měl průměrný spotřebitel považovat za určující v porovnání s informacemi poskytovanými spotřebitelům jinak.

[10] K výši uložené pokuty stěžovatelka konstatuje, že její přiměřenost nelze vnímat v procentuálním vyjádření k maximální možné pokutě, ale je třeba ji hodnotit jako takovou. Pokuta ve výši 130 000 Kč je neadekvátní k jednomu nákupu a ojedinělému selhání obsluhy. Chráněný veřejný zájem není v tomto případě tak závažný, že by odůvodňoval tak vysokou pokutu. Nedostatečné je i zdůvodnění výše této pokuty. Správní orgán ve svém rozhodnutí tvrdil, že přistoupil k vyhodnocení přitěžujících a polehčujících okolností, ale žádné takové okolnosti neuvedl, což zakládá nepřezkoumatelnost jeho odůvodnění. Krajský soud pak toto neuvedení okolností nesprávně převzal. Správní orgány neuvedly, jaká hodnota pokuty je přiřazena ke každé konkrétní okolnosti věci.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti se závěry stěžovatelky nesouhlasí. Namítá, že neexistuje pravidlo o zákazu tajného pořízení videozáznamu jako důkazu ve správním řízení trestním. Rozsudky, kterých se stěžovatelka dovolává (rozsudky NSS z 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119 a z 27. 7. 2021, čj. 3 As 150/2021-65), se buďto týkají předchozího znění kontrolního řádu, který v době rozhodování těchto sporů ještě neobsahoval ustanovení § 8 písm. d) anebo se týkají odlišných skutkových věcí. Pořízení videonahrávky sledovalo legitimní cíl, mělo zákonný podklad, bylo nezbytné a přiměřené. Průběh kontroly byl díky videonahrávce zachycen přesně a nepochybnitelně. Nezákonnosti pořízení videonahrávky se sice dovolává stěžovatelka, ačkoliv sama tvrdí, že bylo zasazeno do soukromé sféry obsluhy, nikoliv stěžovatelky samotné. Obsluha však proti postupu inspektorů nic nenamítala.

pokračování

[12] K otázce důkazní nouze žalovaný konstatuje, že kontrolní zjištění a obsah konverzace inspektora s obsluhou dostatečně vyplývají již z protokolu o kontrole. O existenci protokolu byla stěžovatelka informována a žalovaný jej zahrnul i do odůvodnění svého rozhodnutí.

[13] Žalovaný má dále za to, že se inspektor zásadně neodchýlil od chování průměrného spotřebitele. V provozovně se nabízela i lahvová vína, přičemž průměrný spotřebitel směřuje spíše k nižší předpokládané míře ostražitosti a rozlišování, a proto se takový spotřebitel může obsluhy dotázat i na prodej sudového vína. Sama obsluha uvedla, že prodává i Ryzlink. Písemně poskytnuté informace uvnitř či vně provozovny sice byly žalovaným zohledněny, ale verbálně podaná informace obsluhou je v daný moment pro spotřebitele rozhodující.

[14] Co se týče výše pokuty, tak tuto, z důvodu jejího uložení u dolní hranice možné sazby, považuje žalovaný za přiměřenou právě kvůli menší závažnosti jednání stěžovatelky. Potenciální likvidační charakter této pokuty namítala stěžovatelka až při řízení u krajského soudu, přičemž v průběhu správního řízení nebyl likvidační charakter pokuty nikterak zřejmý. K nesprávnému zhodnocení přitěžujících a polehčujících okolností žalovaný dodává, že orgán I. stupně sice přistoupil k jejich vyhodnocení, ale žádné konkrétní okolnosti neuvedl, jelikož žádné takové okolnosti neshledal.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je nedůvodná.

IIIa. Ke kasačnímu námitce, zda správní orgán vycházel pouze z videozáznamu

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, že správní orgán založil své závěry pouze na jednom důkazu, a to na videozáznamu pořízeném v průběhu kontroly. Správní orgány ve svých rozhodnutích neuvádějí, že důkazem o protiprávním jednání stěžovatelky by měl být i protokol o kontrole.

[17] Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za nedůvodnou. Orgán I. stupně provedl v průběhu řízení dokazování stvrzenkou ke kontrolnímu nákupu, videozáznamem, nabývacími doklady, nabídkou pro spotřebitele atd. (protokol z 2. 12. 2019, čj. SZPI/DD799-15/2019) a také fotodokumentací, kterou mu ve svém vyjádření zaslala stěžovatelka (protokol z 10. 1. 2020, čj. SZPI/DD799-18/2018). Tyto důkazy, včetně protokolu o kontrole, orgán I. stupně vyjmenovává již v oznámení o zahájení řízení z 20. 11. 2019, čj. SZPI/DD799-14/2019.

[18] Ve svém rozhodnutí se orgán I. stupně zabývá obsahem protokolu o kontrole (strana 5 druhý odstavec), kde reaguje na námitky stěžovatelky o údajné klamavé reklamě či nesprávném uvádění výrobků. V rozhodnutí o odvolání pak žalovaný odkazuje na zjištění vyplývající z protokolu o kontrole ohledně konverzace mezi inspektorem a obsluhou (strana 6 poslední odstavec) a vypořádává se s jinými důkazy provedenými v řízení v I. stupni týkajícími se informování spotřebitele (strana 8 pátý odstavec).

[19] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k tomu, že žalovaný nestavěl své závěry pouze na zjištěních vyplývajících z pořízeného videozáznamu.

[20] Z protokolu o kontrole vyplývá, že i navzdory doporučení a objednání Ryzlinku rýnského bylo inspektorovi prodáno Rakvické bílé. Stěžovatelka sice ve svých námitkách vůči protokolu o kontrole namítá jeho neúplnost, která se týká sdělení obsluhy, že právě stáčí Rakvické bílé. Nicméně stěžovatelka nerozporovala stěžejní závěr o prodání jiného produktu, než který si inspektor objednal a který mu byl obsluhou předtím doporučen.

[21] Za této situace se Nejvyšší správní soud již nezabýval námitkou stěžovatelky, že videozáznam byl pořízen nezákonně, jelikož rozhodnutí žalovaného ob stojí i na jiných důkazech. V projednávané věci je tedy aplikovatelný závěr plynoucí z judikatury, podle níž Nejvyšší správní soud není povinen vypořádat se s každou jednotlivou námitkou uvedenou v kasační stížnosti, pokud rozhodnutí krajského soudu ob stojí i na důvodech, které stěžovatelka v kasační stížnosti nenapadá (rozsudek NSS z 9. 6. 2016, čj. 9 Azs 84/2016-22, body 11 až 14). Tento závěr totiž nutně platí i pro situaci, kdy stěžovatelka další důvod napadá, avšak její námitky jsou nedůvodné.

IIIb. Ke kasační námitce nesouladu chování inspektora a chování průměrného spotřebitele

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že inspektor provádějící danou kontrolu se při ní choval jinak, než by se ve stejné situaci choval tzv. průměrný spotřebitel.

pokračování

[23] Průměrný spotřebitel je definován jako takový, *který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory, jak je vykládán Soudním dvorem* [bod 18 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. 5. 2005, o nekalých obchodních praktikách (dále jen „směrnice“)]. S pojmem průměrného spotřebitele pak pracuje i definice nekalé obchodní praktiky, kdy se takovou praktikou rozumí *rozpor s požadavky náležité profesionální péče, který podstatně narušuje nebo je schopen podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele* (čl. 5 odst. 2 směrnice). Úkolem soudu je při aplikaci institutu průměrného spotřebitele určit, jak na určité soutěžní jednání průměrní spotřebitelé skutečně reagují či jak by reagovat mohli, popř. si udělat úsudek, jak by průměrný spotřebitel v dané situaci reagovat měl. Správní orgány a soudy určují reakci průměrného spotřebitele vždy pro konkrétní případ, neboť *pro stanovení typické reakce průměrného spotřebitele v daném případě budou muset vnitrostátní soudy a orgány vycházet z vlastního úsudku, s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora* (bod 18 preambule směrnice).

[24] Průměrný spotřebitel očekává, že prodávající s ním jedná férově a poskytne mu veškeré informace tak, aby mohl činit kvalifikovaná rozhodnutí o koupi. Zároveň lze předpokládat, že prodejce má každodenní zkušenosti s nabízenými produkty, má více informací a znalostí (rozsudek NSS z 7. 4. 2022, čj. 2 As 140/2021-53, bod 45). Pakliže spotřebitel požádá obsluhu o radu ohledně koupě vína a následně si vybere jednu z obsluhou nabízených odrůd, tak nemá důvod ověřovat, zda mu ve skutečnosti byla prodána odrůda jiná či dokonce jiný druh alkoholického nápoje. V daném případě sice nápoj Rakvické bílé obsahoval ve svém složení mj. i Ryzlink rýnský, nicméně po průměrném spotřebiteli nelze spravedlivě požadovat, aby znal rozdíly či spojitosti těchto dvou nápojů. Ostatně je to právě obsluha, od které se očekává znalost nabízených produktů, znalost rozdílů mezi nabídnutým a prodaným nápojem a řádné informování spotřebitele o nabízených produktech. I kdyby spotřebitel případně znal rozdíl mezi těmito nápoji, tak to nic nemění na skutečnosti, že mu byl prodán jiný nápoj, než který si objednal. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud spatřuje naplnění nekalé obchodní praktiky.

[25] Průměrný spotřebitel je s ohledem na výše uvedené definován 4 znaky: a) má dostatek informací, b) je v rozumné míře opatrný, c) a také pozorný, a to d) v kontextu místních sociálních, kulturních a jazykových faktorů (k tomu např. usnesení Nejvyššího soudu z 29. 5. 2012, čj. 23 Cdo 3773/2010-311).

[26] Ke znaku a) lze konstatovat, že inspektor měl v úmyslu zakoupit suché sudové víno. Přílišnou obecnost tohoto požadavku se pak snažil překlenout právě dotazem na obsluhu. Ta mu nabídla několik odrůd a on si jednu z nich, právě na základě očekávání řádného informování a znalostí obsluhy, vybral. Inspektor v tu chvíli nebyl povinen zkoumat písemné nabídky o nabízených produktech, jelikož již na základě verbální odpovědi obsluhy disponoval dostatečnými informacemi ohledně charakteru své poptávky a možností nabídky tuto poptávku uspokojit. Již najisto věděl, jakou odrůdu vína si chce objednat, v jakém množství a zdali ji provozovna nabízí.

[27] Ke znakům b) a c) lze uvést, že inspektor při konverzaci s obsluhou měl užívat pojmu *sudové víno*, kterým v kombinaci s objednááním Ryzlinku rýnského projevil zřejmý úmysl k zakoupení vína, nikoliv ostatního alkoholického nápoje. Zároveň se při čepování

produktu dotazem ujišťoval, zdali se skutečně jedná o *sudové víno*. Kombinace těchto závěrů a závěrů uvedených v bodě [26] tohoto rozsudku vede Nejvyšší správní soud ke konstatování, že rozumně opatrný a pozorný spotřebitel může bez dalšího očekávat, že ve *vinotéce* bude nabízeno zejména *víno* a také, že mu bude prodáno víno výslovně doporučené a objednané odrůdy.

[28] Ke znaku d) lze dodat, že pojem ostatní alkoholické nápoje bude průměrným spotřebitelem chápán spíše v jeho obecném jazykovém významu, tj. jiné alkoholické nápoje než víno (např. pivo či konzumní líh), nikoliv jako legislativní zkratka podle vyhlášky o požadavcích na nápoje. Vztah vína a ostatních alkoholických nápojů, které ve svém složení víno obsahují, nelze v povědomí veřejnosti považovat za natolik vyhraněný, jako je např. vztah rumu a tuzemáku, který se v minulosti stal předmětem značného mediálního zájmu. Průměrný spotřebitel právní kategorii ostatních alkoholických nápojů patrně vůbec nezná, jelikož drtivou většinu druhů alkoholických nápojů lze podřadit pod jiné kategorie [vyjmenované jako výjimky v § 21 písm. f) vyhlášky o požadavcích na nápoje]. Zároveň Nejvyšší správní soud sice nerozporuje námitky stěžovatelky, že ve své provozovně řádně vedla písemné informace o nabízených produktech (což vyplývá např. z fotodokumentace přiložené k protokolu o kontrole). Nicméně v situaci rozporu mezi verbálními informacemi od obsluhy a písemnými informacemi vně či uvnitř provozovny je logické, pokud se průměrný spotřebitel řídí verbálními informacemi od obsluhy. Právě od obsluhy se totiž očekává, že bezpečně ví, jaké produkty může v daný moment spotřebiteli skutečně nabídnout, např. z důvodu momentálního vyprodání či naskladňování zatím nenabízených produktů.

[29] Nejvyšší správní soud tedy nespatřuje rozdíly mezi chováním inspektora a tzv. průměrného spotřebitele.

IIIc. Ke kasační námitce nepřiměřené či likvidační výše pokuty

[30] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelky ohledně zjevně nepřiměřené, až likvidační, výše pokuty uložené správními orgány.

[31] Stěžovatelka nesouhlasí se závěry žalovaného a krajského soudu, že pokuta 130 000 Kč je v tomto případě přiměřená. Žalovaný i krajský soud vycházejí z úvahy, že se jedná o pouhých 2,6 % z maximální možné pokuty 5 000 000 Kč [§ 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele ve znění do 30. 6. 2020]. Stěžovatelka naproti tomu namítá, že výši udělené pokuty nelze hodnotit procentuálně vůči nejvyšší možné výši, ale je nutno chápat její výši jako takovou.

[32] Z judikatury vyplývá, že „při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační.“ [usnesení rozšířeného senátu NSS z 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS) nebo nálezy Ústavního soudu z 13. 8. 2002, č. 405/2002 Sb. nebo z 9. 3. 2004, č. 299/2004 Sb.].

[33] Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro

pokračování

hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu *přiměřenost uložené pokuty* v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti v situaci, kdy je správní soud na návrh žalobce nadán pravomocí výši uložené sankce moderovat. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla *zjevně nepřiměřená* (rozsudek NSS z 9. 10. 2023, čj. 1 As 140/2023-36, bod 19).

[34] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že žalovaný i krajský soud řádně a logicky odůvodnili svůj závěr ohledně výše udělené pokuty, přičemž není pravdou, že by neposuzovali její výši jako takovou. Žalovaný neargumentuje pouze procentuálním vyjádřením, avšak bere v potaz zejména relevantní prvky povahy a závažnosti přestupku (§ 38 zákona o odpovědnosti za přestupky). Těmi jsou státem chráněný zájem, následek přestupku a způsob jeho provedení, kdy žalovaný subsumuje skutková zjištění pod ustanovení § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a zhodnocuje, že závažnost projednávaného přestupku je spíše nižší. Tomu by také mělo odpovídat stanovení spíše nižší výše pokuty. Zároveň však tyto závěry kombinuje i s nutností stanovit takovou výši pokuty, aby fungovala represivně pro stěžovatelku a preventivně i pro ostatní podnikatele. Navzdory jednorázovému charakteru přestupku tak dokázal žalovaný odůvodnit potřebu stanovení této, relativně odrazující, výše pokuty. Nejvyšší správní soud tedy shledává, že se žalovaný dostatečně vypořádal se zákonnými požadavky pro stanovení trestu a se všemi relevantními skutkovými okolnostmi jako nedbalostní, ale jednorázový, charakter jednání obsluhy či nižší společenská škodlivost přestupku, a dodává, že trest za protiprávní čin nesmí být ani příliš přísný, ale ani příliš mírný (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 9/2008-133). Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěry krajského soudu uvedenými v bodech 42 a 44 jeho rozsudku. Nejvyšší správní soud se, vzhledem k závěrům judikatury citované v odstavci [33] tohoto rozsudku, nezabýval dílčími otázkami týkajícími se nepřiměřenosti pokuty ve vztahu k např. hodnotě nákupu či k obratu provozovny, jak požaduje stěžovatelka.

[35] Tuto pokutu nelze považovat ani za *zjevně nepřiměřenou*, jelikož judikatura se přiklání k názoru, že za „*zjevně nepřiměřenou nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí*“ (rozsudek NSS z 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS). V tomto případě dosahuje stanovená pokuta hodnoty 2,6 % z maximální možné výše pokuty, přičemž žalovaný v některých svých úvahách předesílal, že v případě neexistence zákazu reformace *in peius* v odvolacím řízení by udělenou pokutu patrně ještě zvýšil. Nejvyšší správní soud tuto pokutu, právě z důvodu jejího nízkého procentuálního poměru vůči částce maximální, navíc v kombinaci s logickými úvahami žalovaného (bod [34] tohoto rozsudku), také nepovažuje za *zjevně nepřiměřenou*, a proto neshledává důvod k její moderaci podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[36] Ve vztahu k namítanému potenciálnímu likvidačnímu charakteru pokuty Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka nevznesla tuto námitku při řízeních u správních orgánů. Tyto orgány by v takovém případě byly povinny zkoumat osobní a majetkové poměry stěžovatelky pouze ve chvíli, kdy „*je zřejmé, že by udělená pokuta mohla mít*

likvidační charakter“ (usnesení rozšířeného 1 As 140/2023). Hranice rizika likvidačního charakteru pokuty se musí posuzovat případ od případu, přičemž při ne zcela zjevném riziku (bod [35] tohoto rozsudku) leží nutnost procesní aktivity právě na straně účastníka, aby „projevil svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech“ (usnesení rozšířeného 1 As 140/2023, bod 38). Pokud stěžovatelka namítala, že udělená pokuta je příliš vysoká vzhledem k obratu dané provozovny, tak se jedná o příliš obecnou námitku, kterou stěžovatelka měla správním orgánům uvést konkrétněji a svá tvrzení měla také prokázat. Své majetkové a osobní poměry stěžovatelka nezkonkretizovala ani v řízení u krajského soudu, byť se likvidačního charakteru pokuty dovolávala.

[37] Závěrem stěžovatelka namítala nesprávné pojetí krajského soudu ohledně zhodnocení polehčujících či přitěžujících okolností. Nejvyšší správní soud zde uvádí, že z formulace, že „*správní orgán přistoupil k hodnocení přetěžujících či polehčujících okolností*“, která je obsažena v rozhodnutí orgánu I. stupně, nemusí nutně vyplývat shledání existence takových okolností správním orgánem. Toto hodnocení lze chápat i existenčně, tj. zda vůbec nějaké okolnosti jsou. Nejvyšší správní soud sice dává stěžovateli zapravdu, že toto konstatování mohlo být orgánem I. stupně formulováno precizněji, resp. že měl uvést, zda takové okolnosti vůbec shledal. Nicméně žalovaný již ve svém rozhodnutí o odvolání výslovně uvádí, že žádné polehčující či přitěžující relevantní okolnosti nebyly z jeho strany shledány. Z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jeden celek (rozsudek NSS z 19. 11. 2009, čj. 1 Afs 88/2009-48, bod 28). Krajský soud tak mohl ve svém odůvodnění vyjít právě z upřesněných závěrů žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[39] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 2. listopadu 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu