



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s., IČ 25110161**
se sídlem Bělohorská 2428/203, 169 00 Praha

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
se sídlem Květná 504/15, 603 00 Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2023, č. j. SZPI/AB666-41/2023,

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 jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 2. 2023, č. j. SZPI/AB666-38/2023, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznán vinným ze spáchání celkem 11 přestupků [7 přestupků podle § 17 odst. 2 písm. c) 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“), 1 přestupek podle § 24 odst. 1 a)

zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), 2 přestupky podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách a 1 přestupek podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o potravinách]. Současně byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 1 250 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. V řízení o odvolání žalovaný napadeným prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

II. Žalobní argumentace

3. Žalobce nejprve uvádí obecná tvrzení, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Žalobce má za to, že byl zkrácen na svých právech, a to zejména na právu mít možnost předvídat postupy a rozhodnutí správních orgánů, na právu moci rozhodnutí správního orgánu řádně a úplně přezkoumat a na základě toho brojít proti postupu správních orgánů a dále na právu, aby bylo o jeho právech a oprávněných zájmech rozhodováno nestranně na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu věci a věcně příslušným orgánem. Žalobce uvádí, že žalovaný odmítl všechny jeho námitky proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přitom zastává názor, že všem jeho námitkám mělo být vyhověno. Napadené rozhodnutí je dle jeho mínění věcně a právně nesprávné, v rozporu se zásadou spravedlnosti a předvídatelnosti správních rozhodnutí. Rovněž výše uložené pokuty je dle žalobce nepřiměřená a pokuta mu byla uložena v rozporu se zásadou legitimního očekávání.
4. Žalobce nejprve téměř doslovně uvedl obsah odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí [odvolací námitky se týkaly příliš restriktivní aplikace absorpční zásady, selektivního a nahodilého posouzení povahy a závažnosti spáchaných přestupků dle § 38 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), nedoložení důkazů k domněnce o počtu potencionálně poškozených spotřebitelů, nesprávný závěr o nedostatečném fungování interních kontrolních mechanismů žalobce, nesprávné hodnocení samotné podstaty hospodářské činnosti žalobce k jeho tíži, nezohlednění systému tzv. „záruky vrácení peněz“ jako polehčující okolnosti, nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí z důvodu absence relevantní skutečnosti ospravedlňující uložení pokuty, nepřiměřenost uložené pokuty]. V další části žaloby se pak zabýval samotným napadeným rozhodnutím, vůči němuž vznesl následující žalobní námitky.
5. Žalobce má za to, že o přestupku pod bodem 3. napadeného i prvoinstančního rozhodnutí rozhodoval věcně nepřislušný orgán, neboť se jednalo o porušení zákona o ochraně spotřebitele. K projednání přestupků dle tohoto zákona je příslušná Česká obchodní inspekce. Napadené rozhodnutí je proto dle žalobce nepřezkoumatelné.
6. Žalobce se cítí být zkrácen na svých právech, neboť správní orgány dle jeho mínění dlouhodobě ignorují systém tzv. „záruky vrácení peněz“, kdy spotřebitel, který si zakoupí jakékoliv zboží, je oprávněn bez uvedené konkrétního důvodu „vyjádřit se, že ho nechce“ a toto zboží vrátit oproti vyplacení kupní ceny, kterou za zboží uhradil, případně může upozornit na cenový rozdíl mezi cenou výrobku deklarovanou a skutečně účtovanou, který je bez dalšího uhrazen. Tato skutečnost měla být dle žalobce hodnocena v jeho prospěch, nikoliv zůstat bez hodnocení.

7. Žalobce považuje provedení vyhodnocení některých okolností dle § 37 a násl. přestupkového zákona ze strany žalovaného za tendenční, a to zejména pokud jde o skutečnosti, z nichž prvoinstanční správní orgán dovozuje systémová selhání v oblasti interní kontroly u žalobce. Žalobce poukazuje na to, že má zajištěny kontrolní mechanismy na kontrolu potravin, nicméně vzhledem k objektivní odpovědnosti je sankcionován i za individuální pochybení jednotlivých zaměstnanců, kterým z povahy věci nelze zcela předcházet ani jim zabránit. Žalobce má za to, že na základě individuálního pochybení zaměstnance nelze učinit obecný závěr o tom, že interní kontrolní mechanismy žalobce fungují nedostatečně.
8. Žalobce dále namítá, že se správní orgán odchýlil od setrvalé judikatury, podle které je *„řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodnutí veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu“*. Žalobce se tak cítí uložením pokuty a její výší zkrácen na svých právech a má za to, že mu měla být uložena nižší pokuta.
9. Žalobce namítá též zmatečnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť na začátku odůvodnění napadeného rozhodnutí je uvedeno zcela jiné rozhodnutí prvostupňového orgánu, a to ze dne 14. 9. 2020 a na straně 6 je uvedeno rozhodnutí ze dne 9. 2. 2022.
10. Závěrem žaloby žalobce navrhuje, aby soud rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí prvostupňové.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný uvádí, že žalobce v žalobě uplatňuje v zásadě tytéž námitky, které zazněly v jeho odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a s nimiž se žalovaný ve svém rozhodnutí již vypořádal. Proto se žalovaný při vyjádření k jednotlivým námitkám odkazuje na příslušné pasáže napadeného rozhodnutí.
12. K námitce věcně nepřislušného orgánu v případě přestupku pod bodem 3. žalovaný uvádí, že dle § 23a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele dozor nad dodržováním povinností stanovených kromě jiného v § 4 až 5b tohoto zákona provádí Státní zemědělská a potravinářská inspekce na úseku potravin, zemědělských a tabákových výrobků. Ve znění zákona účinném do 5. 1. 2023 byla kompetence Státní zemědělské a potravinářské inspekce k doзору upravena v § 23 odst. 2. Příslušnost k projednání předmětného přestupku je upravena v § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.
13. K námitce týkající se systému tzv. „záruky vrácení peněz“ žalovaný konstatuje, že nelze očekávat, že všichni potencionální spotřebitelé, kteří si potraviny nevhodné ke konzumaci zakoupí, využijí nebo budou schopni využít systém záruky vrácení peněz, neboť spotřebitelé v době, kdy zjistí, že potraviny nejsou vhodné ke konzumaci, už nemusejí mít doklad o koupi zboží nebo vadu mohou zjistit, až poté, kdy začnou zboží konzumovat či ho použijí pro další úpravu a nemohou tudíž už zboží vrátit. V případě nesprávně deklarované slevy spotřebitel vůbec nemusí zjistit, že byl poškozen. Roli mohou hrát také náklady spotřebitele v podobě času a úsilí, které je třeba vynaložit k uplatnění deklarované „záruky vrácení peněz“. To vše jsou okolnosti, které snižují reálný přínos pro spotřebitele žalobcem deklarované záruky.

14. Žalovaný má za to, že v případě zjevných nedostatků, které nebyly ojedinělé a dokonce se v případě hygienických nedostatků v provozovně v Chrudimi vyskytly opakovaně, nelze hovořit o tom, že by systém kontroly a prevence byl nastaven dostatečně efektivně, aby bylo předejito poškození spotřebitelů. Rovněž nelze danou situaci hodnotit jako individuální pochybení zaměstnanců, ke kterému došlo přes maximální snahu žalobce o zabránění porušení jeho právních povinností, neboť tvrzené úsilí nebylo dle názoru žalovaného ze strany žalobce prokázáno.
15. Žalovaný považuje uloženou pokutu za přiměřenou a prvostupňové rozhodnutí za řádně odůvodněné.
16. Chybný odkaz a nesprávné datum vydání prvoinstančního rozhodnutí v odůvodnění napadeného rozhodnutí považuje žalovaný za zjevnou nesprávnost, která nezpůsobuje zmatečnost nebo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Současně dodává, že dne 19. 7. 2023 bylo dle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydáno usnesení, č. j. SZPI/AB666-44/2023, kterým byly zmíněné nesprávnosti v napadeném rozhodnutí opraveny.
17. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

18. 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.).

A. Skutkový stav věci

19. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že v období od 9. 5. 2022 do 9. 12. 2022 správní orgán I. stupně provedl kontroly dodržování povinností při uvádění potravin na trh v těchto prodejnách žalobce: ve dnech 9. 5. 2022 a 10. 11. 2022 v provozovně Antonína Slavička 892, 568 02 Svitavy; dne 12. 5. 2022 v provozovně Pilnáčkova 436/11, 500 03 Hradec Králové; ve dnech 13. 5. 2022 a 9. 9. 2022 v provozovně S. K. Neumannna 2819, 530 02 Pardubice; ve dnech 27. 5. 2022, 6. 6. 2022 a 9. 12. 2022 v provozovně Slovenského národního povstání 1081, 537 05 Chrudim; dne 30. 5. 2022 v provozovně na adrese Riegrova 1148, 506 01 Jičín; dne 19. 9. 2022 v provozovně Štemberkova 1640, 516 01 Rychnov nad Kněžnou. O těchto kontrolách správní orgán I. stupně pořídil protokoly, které jsou součástí správního spisu. V rámci provedených kontrol správní orgán I. stupně zjistil celkem 11 nedostatků, které vyhodnotil jako přestupková jednání žalobce, a uložil mu úhrnnou pokutu ve výši 1 250 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
20. 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. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, 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, v

rozhodném znění (dále jen „nařízení č. 1308/2013“), uvedl na trh celkem 13,5 kg dávky ovoce v rozporu s obchodní normou;

- pod bodem 2. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že v rozporu s čl. 76 odst. 3 nařízení č. 1308/2013 uvedl na trh celkem 2,554 kg dávky zeleniny v rozporu s obchodní normou;
- pod bodem 3. podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustil tím, že porušil zákaz užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, když uvedl pro spotřebitele věcně nesprávnou - nepravdivou informaci o ceně prodejně;
- pod bodem 4. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil povinnost stanovenou v příloze II podle článku 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), když na několika místech byl nalezen trus hlodavců, nečistoty a prach;
- pod bodem 5. podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil zákaz uvádět na trh potraviny s prošlým datem použitelnosti podle § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, když uvedl na trh celkem 7 kusů potraviny s prošlým datem použitelnosti;
- pod bodem 6. podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil povinnost uchovávat potraviny při teplotách stanovených provozovatelem potravinářského podniku, který potravinu vyrobil podle § 3 odst. 1 písm. k) zákona o potravinách, když nebylo uchováváno v samoobslužném chladicím přístěnném regálu na prodejní ploše celkem 462 kusů potravin při teplotě deklarované výrobcem;
- pod bodem 7. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil povinnost stanovenou v příloze II čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, když ve skladových prostorách provozovny na mnoha místech byl trus drobných hlodavců, prach, nečistoty, kousky papíru, igelitové obaly apod., trus hlodavců byl i v technickém skladu, dále příjmové dveře nebyly na uzavřené rampě dobře zabezpečeny proti vnikání škůdců, přičemž jejich těsnící guma nedostatečně těsnila a tím vznikala mezera umožňující vnikání škůdců do skladových prostor, dále zde nebyly třídící otvory v prostoru třídění odpadu na karton a komunální odpad, navazující na odpadové kontejnery, dostatečně zabezpečeny proti vnikání škůdců, přičemž těsnící guma u otvoru pro komunální odpad zcela chyběla, dále zde nebyly s ohledem na výskyt trusu hlodavců na mnoha místech ve skladových prostorách, s ohledem na okus potraviny umístěné na paletě s moukou a také s ohledem na mezeru pod dveřmi a nezabezpečené třídící otvory umožňující vnikání škůdců do skladových prostor, zavedeny odpovídající postupy pro regulaci škůdců;
- pod bodem 8. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil povinnost stanovenou v příloze II čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, když třídící otvory nebyly v prostoru třídění odpadu na karton a komunální odpad, navazující na odpadové kontejnery, dostatečně zabezpečeny proti vnikání škůdců, přičemž těsnící guma u otvoru pro komunální odpad zcela chyběla;
- pod bodem 9. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil povinnost stanovenou v příloze II čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, spočívající v tom, že byl zjištěn ve skladu balených potravin a nepotravinářského zboží, na různých

místech, četný výskyt trusu drobných hlodavců, přičemž byl nalezen i jeden živý drobný hlodavec, na podlaze ve skladu surovin byly v hůře dostupných místech nečistoty a prach a dále zde nebyly s ohledem na výskyt trusu hlodavců na mnoha místech ve skladu balených potravin a nepotravinářského a také s ohledem na nález živého drobného hlodavce zavedeny odpovídající postupy pro regulaci škůdců;

- pod bodem 10. podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil povinnost stanovenou v příloze II čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, spočívající v tom, že nebyla v prostorách pekárny, kde dochází k přípravě dopékaného pečiva, pečení a vyskládávání pečiva do regálu, k dispozici tekoucí teplá voda, přičemž u umývadla byla k dispozici pouze studená tekoucí voda;
- pod bodem 11. podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že porušil povinnost stanovenou v § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, spočívající v tom, že uvedl na trh celkem 11 kusů potravin s prošlými daty použitelnosti.

21. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce nejprve uvedl, že absorpční zásada byla aplikována příliš restriktivně, neboť byla použita pouze pro účely vyhodnocení nejprísneji trestného, resp. nejzávažnějšího ze sbíhajících se přestupků projednávaných v daném přestupkovém řízení ve smyslu ustanovení § 41 odst. 1 přestupkového zákona. 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 (dále jen „NSS“) 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. 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 správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí nevypořádal.
22. Dále žalobce v odvolání uvedl, že správní orgán posoudil povahu a závažnost spáchaných přestupků dle § 38 přestupkového zákona u sbíhajících se přestupků selektivně a v zásadě nahodile. Dodal, že při souběhu více přestupků měl správní orgán povahu a závažnost všech přestupků hodnotit nejprve jednotlivě a následně ve vzájemných souvislostech.
23. V případě hodnocení skutečnosti, že mohlo dojít k ekonomickému poškození řádově desítek spotřebitelů, žalobce uvedl, že se jedná pouze o domněnku a správní orgán nedoložil v rozhodnutí důkazy týkající se uvedeného počtu poškozených. Žalobce tak měl za to, že i v této části je prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
24. Žalobce se dále ohradil proti závěru, že z většiny šlo o takové nedostatky, které byly zjevné (nikoliv skryté) a které mohl žalobce odhalit. Žalobce poukázal na to, že má zajištěny kontrolní mechanismy na kontrolu potravin, nicméně vzhledem k objektivní odpovědnosti je sankcionován i za individuální pochybení jednotlivých zaměstnanců, kterým z povahy věci nelze zcela předcházet ani jim zabránit. Dle mínění žalobce tak nebylo možné na základě individuálního pochybení zaměstnance učinit obecný závěr o tom, že interní kontrolní mechanismy žalobce fungují nedostatečně.

25. Žalobce považoval též za nesprávné, když byla k jeho tíži hodnocena skutečnost, že nevyhovující potraviny jím byly uváděny na trh formou prodeje a nabízení k prodeji, tedy způsobem spotřebitele nejvíc ohrožujícím. Vzhledem k tomu, že stěžejní náplní podnikatelské činnosti žalobce je provozování maloobchodní sítě prodejen se zaměřením převážně na potraviny, byla žalobci přičítána k tíži samotná podstata jeho hospodářské činnosti, respektive jeho podnikatelská činnost jako taková.
26. Žalobce rovněž upozornil na systém tzv. „záruky vrácení peněz“, 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.
27. Žalobce dále uvedl, že se správní orgán I. stupně odchýlil od setrvalé judikatury, podle které mimo jiné je *„řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodnutí veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu,“* a podle které je potřeba věnovat velkou pozornost přiměřenosti výše pokuty, protože samotná pokuta představuje přímý zásah do majetkové sféry trestaného subjektu, který nesmí být nepřiměřený, byť se výše pokuty pohybuje při dolní hranici zákonného rozmezí (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2006 č. j. 4 As 14/2005-84 a rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2011 č. j. 4 As 33/2010-103). Žalobce namítl, že prvostupňové rozhodnutí neobsahuje relevantní skutečnosti ospravedlňující uložení pokuty a je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
28. Žalovaný se s odvolacími námitkami vypořádal v napadeném rozhodnutí následovně.
29. Námitkou aplikace absorpční zásady se žalovaný podrobně zabýval na str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí, kdy mj. uvedl, že z § 1 odst. 2 a 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že jednotlivé inspektoráty rozhodují jako správní orgány prvního stupně o přestupcích dle své územní působnosti. Zároveň poukázal na znění § 1 odst. 8, dle kterého *„Inspektorát neprojednává ve společném řízení přestupek, k jehož projednání je podle tohoto zákona příslušný jiný inspektorát, ani k takovému přestupku nepřihlídně při určení druhu a výměry správního trestu.“* Při ukládání trestu konkrétním inspektorátem se tedy nepřihlíží k přestupkům spadajícím do územní příslušnosti jiného inspektorátu. V těchto případech tedy jednotlivé inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce nepochybí, pokud nepřistoupí k aplikaci absorpční zásady uvedené v ustanovení § 41 přestupkového zákona, protože pro její aplikaci nejsou splněny zákonné předpoklady. Žalovaný se vypořádal i s namítanou judikaturou NSS ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-66, k níž uvedl, že se v daném případě jednalo zjištění uvádění na trh jednoho konkrétního druhu závadné potraviny napříč tržní sítí obviněného a za splnění dalších okolností. Dle žalovaného není možné z předmětného rozsudku dovodit, že je povinností jednotlivých krajských inspektorátů aplikovat zmíněnou rovinu absorpční zásady v případě, kdy se nejedná o zjištění totožného přestupku týkajícího se jedné konkrétní potraviny, ale kdy se jedná o zjištění, sice stejná co se právní kvalifikace týče, ale pokud jde o další skutečnosti v určité míře odlišná.
30. Žalovaný v napadeném rozhodnutí souhlasil i s odůvodněním správního orgánu I. stupně v případě počtu potencionálně poškozených spotřebitelů. Z rozsudku Krajského soudu v

Brně ze dne 30. 7. 2004, č. j. 29 Ca 245/2002-69, plyne: „za škodlivý následek je možné považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů, tedy že následek protiprávního jednání lze vykládat jako možnost jeho vzniku" a „za následek jednání účastníka řízení lze považovat skutečnost, že spotřebitelé byli poškozeni po ekonomické stránce, neboť: - vydávají finanční prostředky za potraviny, o kterých nejsou na jejich obale informováni v souladu s platnou legislativou". Správní orgán I. stupně uvedl, o jaké množství zboží se v daném případě jednalo a vzhledem k tomuto množství je jednoznačné, že potencionálně byly ohroženy nikoliv jednotky, ale přinejmenším desítky spotřebitelů.

31. K námitce nesprávného hodnocení samotné podstaty hospodářské činnosti žalobce k jeho tíži žalovaný uvedl, že hodnocení prodeje (nabídky k prodeji) jako podstatně závažnější formy uvedení potraviny 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 judikaturou správních soudů (např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2011, č. j. 29 A 57/2010-50 nebo ze dne 26. 1. 2017, č. j. 30 A 121/2015-67).
32. V případě námítky hodnocení systému tzv. „záruky vrácení peněz" správním orgánem a námítky nesprávného závěru o nedostatečném fungování interních kontrolních mechanismů argumentoval žalovaný shodně jako ve vyjádření k žalobě (viz bod 13 a 14 odůvodnění tohoto rozsudku).
33. Námitkou věcně a právně nesprávného postupu správního orgánu v případě posuzování povahy a závažnosti spáchaných přestupků se žalovaný zabýval na str. 10 napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že správní orgán I. stupně správně vyhodnotil povahu a závažnost spáchaných přestupků s ohledem na § 38 přestupkového zákona a následně na str. 12 a 13. Dle žalovaného není povinností správního orgánu hodnotit povahu a závažnost jednotlivých skutků nejprve samostatně, zvláště se vyjádřit ke každému z přestupků a provést u něj hodnocení tak, jako by se jednalo o ojedinělý přestupek, a teprve následně provést zhodnocení všech ve vzájemných souvislostech a dobrat se konečného určení povahy a závažnosti deliktního jednání. Takovýto postup by byl nadbytečný a do jisté míry i matoucí. Naopak byl správný postup správního orgánu I. stupně, který se vyjádřil zejména k způsobu, následkům a okolnostem spáchání nejzávažnějšího přestupku a co se ostatních týče, zohlednil hlediska z jeho pohledu pro daný případ podstatná a neopomenutelná a na základě takového hodnocení došel k stanovení povahy a závažnosti přestupků.
34. Žalovaný se též na str. 13 napadeného rozhodnutí ztotožnil s hodnocením správního orgánu I. stupně v otázce přitěžujících a polehčujících okolností ve smyslu §§ 39 a 40 přestupkového zákona.
35. Žalovaný shledal uloženou pokutu přiměřenou vyhodnocené střední celkové závažnosti spáchaných přestupků při zohlednění shora uvedených přitěžujících okolností (souběh 11 přestupků a opakované spáchání některých přestupků) a také povahy činnosti obviněného se správnímu orgánu prvního stupně jevila pokuta ve výši 1 250 000 Kč, tj. 2,5 % z maximální sazby stanovené zákonem za dané protiprávní jednání. Uložení pokuty plní jak represivní tak preventivní smysl správního trestu. Dle žalovaného byla pokuta v tomto případě uložena i s ohledem na rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně spíše při spodní hranici zákonné sazby, když mohla být stanovena až do výše 50 000 000 Kč.

36. V řízení o odvolání žalovaný napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

B. Právní závěry

37. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

38. 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 (...).*“

39. 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 nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*“

40. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s.: „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“

41. Podle § 23a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele dozor nad dodržováním povinností stanovených kromě jiného v § 4 až 5b tohoto zákona provádí Státní zemědělská a potravinářská inspekce na úseku potravin, zemědělských a tabákových výrobků.¹

42. Podle § 24b odst. 1 první věty zákona o ochraně spotřebitele: „*Přestupky podle tohoto zákona projedná správní orgán, který podle § 23 vykonává dozor nad dodržováním povinností, jež byla spácháním přestupku porušena.*“

43. Soud předně zdůrazňuje, že ukládání pokut za přestupky se odehrává ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tj. v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích (resp. volit některé z více zákonem předvídaných řešení). Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je přitom významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgány musí řídit pravidly pro ukládání sankcí stanovenými zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. (srov. rozsudek NSS ze dne č. j. 3 As 32/2007-48). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a nahradil správní uvážení uvážením soudcovským a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce (takový návrh však žalobce v nyní posuzované věci nevznesl),

¹ Ve znění zákona účinném do 5. 1. 2023 byla kompetence SZPI k doзору upravena v § 23 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele.

pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62).

44. V projednávaném případě byla pokuta uložena v souladu s §41 přestupkového zákona, kterým je zakotvena tzv. absorpční zásada (tedy že trestní sazba za nejprísnejší přestupek pohlcuje sazby za přestupky mírnější). Sbíhající se přestupky jsou tak potrestány pouze jediným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejtěžší z nich. Pokuta je tedy ukládána jen v rozmezí zákonné sazby platné pro nejprísnejší přestupek a její konkrétní výše je ovlivněna zohledněním přitěžujících okolností v podobě vícečinného souběhu přestupků. Jsou-li horní hranice trestních sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Jde o privilegovanou formu potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením správního řízení.
45. V případě použití absorpční zásady musí správní orgán předně posoudit, jaký přestupek je nejprísnejší trestný, případně nejzávažnější. Takto také správní orgán I. stupně postupoval a uzavřel, že pro uložení úhrnné pokuty je určující přestupek pod bodem 11., kdy došlo k porušení zákazu týkajícího se potravin s prošlým datem použitelnosti, neboť v daném případě bylo na dotčené provozovně uvedeno na trh více potravin s prošlým datem použitelnosti a tudíž dle správního orgánu I. stupně ohroženo více spotřebitelů.
46. Správní orgán se dále též zabýval posouzením jednotlivých kritérií dle § 37 až 40 přestupkového zákona [posoudil závažnost přestupku z pohledu zákonných kritérií, tj. způsobu spáchání, následků a okolností, za nichž byl spáchán, zvážil též význam státem chráněného zájmu; k tíži žalobce přičítal skutečnost, že se žalobce dopustil hned 11 přestupků (navíc nedodržení hygienických požadavků bylo zjištěno při 5 kontrolách na 3 různých místech), že se za posledních 10 měsíců jedná již o druhé správní řízení vedené prvostupňovým orgánem s žalobcem kvůli nedostatkům z oblasti potravinového práva a že nevyužil svých možností významného obchodního řetězce s velkou odbornou znalostí a dostatečným finančním a personálním zajištěním k tomu, aby podobným přestupkům aktivně předcházel]. Správní orgány se též zabývaly přiměřeností výše pokuty (ta byla stanovena v rozsahu 2,5 % horní hranice zákonné sazby, která činí 50 000 000 Kč). Správní orgán I. stupně se též zabýval možností upuštění od uložení pokuty ve smyslu § 17i odst. 2 zákona o potravinách i ve smyslu § 43 přestupkového zákona. Pokud jde o kritéria závažnosti spáchaných přestupků a uložení úhrnného trestu dle § 41 přestupkového zákona, vypořádaly se správní orgány s podmínkami pro jeho uložení řádně. Soud proto na obě rozhodnutí v tomto směru plně odkazuje, neboť nepovažuje za smysluplné podrobnější citování těchto obsáhlých pasáží.
47. Nad rámec uvedeného krasjký soud upozorňuje, že z judikatury NSS 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 jsou jeho úvahy o výši ukládané sankce racionální a logické, zda nevybočil z mezí správního uvážení a zda uložena pokuta není likvidační (srov. např. usnesení NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce soudem není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.
48. Žalobce namítal nesprávné použití absorpční zásady, kterým mělo dle jeho názoru být při ukládání trestu ve smyslu § 37 písm. b) přestupkového zákona přihlíženo. Tuto

námítku žalobce explicitně nevzněl v projednávané žalobě (naposledy nesprávné použití této zásady namítal v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí), avšak její dodržení je skutečnost, kterou se soud musí zabývat z úřední povinnosti.

49. Dle názoru žalobce je při určení druhu a výměry trestu místně příslušný inspektorát správního orgánu povinen zohlednit i další rovinu absorpční zásady upravenou v § 37 písm. b) přestupkového zákona. Žalobce má 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.
50. Krajský soud v této souvislosti poukazuje na to, že žalobce v odvolání ani v podané žalobě nespecifikuje konkrétní důvody, pro které mělo být dle jeho názoru přihlíženo k dalším řízením o přestupcích a ke zde uloženým trestům, respektive neuvádí žádná konkrétní řízení, na které by měl být brán zřetel při ukládání sankce v projednávané věci. Jinými slovy, žalobce nekonkretizuje, v čem vlastně porušení absorpční zásady spatřuje.
51. Krajský soud upozorňuje na to, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je postaveno na dispoziční zásadě a je to žalobce, kdo soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Omezil-li se tedy žalobce na pouhé konstatování, že žalovaný a správní orgán I. stupně nesprávně aplikovali absorpční zásadu, a toto své tvrzení nepodložil konkrétními příklady řízení, kterých by se taková aplikace měla týkat, pak soud konstatuje, že žalovaný a správní orgán I. stupně se s touto námitkou již řádně vypořádali a krajský soud se s jejich právním názorem ztotožňuje. Konkrétně tedy s tím, že závazný právní názor NSS uvedený v žalobcem zmiňovaném rozsudku NSS ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, 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 NSS 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 NSS 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 NSS, je pak logické. V nyní posuzovaném případě se však žalobce dopustil 11 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 a dalšího. Soud má tedy shodně s žalovaným za to, že závěry zmiňovaného rozhodnutí NSS nejsou na zde řešenou věc příléhavé.
52. Krajský soud se též ztotožňuje s právním názorem žalovaného v případě námítky věcně nepřislušného orgánu u přestupku uvedeného pod bodem 3. (porušení zákazu dle § 4 odst. 4 zákon o ochraně spotřebitele), neboť ustanovení § 23a odst. 1 písm. a) zákona o

ochraně spotřebitele² jasně stanovuje, že dozor nad dodržováním zákazu dle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele na úseku potravin, zemědělských a tabákových výrobků provádí Státní zemědělská a potravinářská inspekce, která je následně příslušná dle § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele k projednání přestupku spočívajícího v porušení zákazu dle § 4 zákona o ochraně spotřebitele.

53. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce týkající se zmatečnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávného označení prvostupňového rozhodnutí v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dle judikatury zřejmost nesprávnosti vyplývá především z porovnání výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním, případně i z jiných souvislostí (srov. NSS 4 Ads 125/2008 nebo NSS 9 A 199/2018). V dané věci je podstatné, že prvostupňové rozhodnutí bylo správně specifikováno ve výroku napadeného rozhodnutí. Následný chybný odkaz uvedený v odůvodnění napadeného rozhodnutí tak představuje zřejmou nesprávnost a nezpůsobuje jeho zmatečnost či nepřezkoumatelnost. Nadto žalovaný uvedenou nesprávnost napravit, když dne 19. 7. 2023 vydal dle § 70 správního řádu k této věci opravné usnesení, č. j. SZPI/AB666-44/2023.
54. Pokud jde o další námítky, soud poukazuje na to, že žalobce neuvádí žádnou novou argumentaci nad rámec té, se kterou se žalovaný již vypořádal v napadeném rozhodnutí. Žalobce tak v zásadě pouze opakuje, co už uvedl ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v průběhu správního řízení.
55. Žalobce vypořádání předmětných námitek v odůvodnění napadeného rozhodnutí konkrétně nevyvrací, ani neuvádí žádná nová tvrzení či důkazy. S jednotlivými úvahami správních orgánů přímo nepolemizuje, ale jen opakuje to, na co už bylo v průběhu řízení reagováno. Soud proto zdůrazňuje, že za těchto okolností jeho role zůstává v tom, aby přezkoumal, zda úvahy správních orgánů jsou racionální a logicky soudržné, přičemž v tomto ohledu v napadeném rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně soud žádné nedostatky, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí, neshledal. Soud v tomto směru upozorňuje, že z judikatury NSS vyplývá (např. rozsudek ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 – 128), že neuvádí-li žalobce v žalobních bodech dostatečně konkrétní důvody pro zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (např. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 – 128). S ohledem na uvedené soud odkazuje na vypořádání se s jednotlivými námitkami v odůvodnění napadeného rozhodnutí, se kterým se zdejší soud plně ztotožňuje.

² Ve znění zákona účinného do 5. 1. 2023 ustanovení § 23 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele.

V. Závěr a náklady řízení

56. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
57. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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.

Hradec Králové 14. prosince 2023

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu