



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: **Albert Česká republika, s.r.o.**, IČ: 440 12 373
se sídlem Radlická 520/117, 158 00 Praha 5
zastoupen Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou, advokátkou
se sídlem Medunova 2947/1, Praha 5

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. března 2024, č. j. SZPI/BN692-98/2023,

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 také jen „správní orgán prvního stupně“ nebo „SZPI“) ze dne 13. 9. 2023, č. j. SZPI/BN692-86/2023, uznán vinným ze spáchání celkem dvaceti sedmi

přestupků podle § 17 odst. 2 písm. a), § 17 odst. 2 písm. b), § 17 odst. 2 písm. c), § 17 odst. 1 písm. f), § 17 odst. 1 písm. r) 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“), § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“) a § 39 odst. 2 písm. s) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vinohradnictví a vinařství“), a byla mu uložena úhrnná pokuta ve výši 2 640 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady laboratorních rozborů potravin ve výši 6 620 Kč.

2. V řízení o odvolání žalovaný prvostupňové rozhodnutí v meritu věci potvrdil napadeným rozhodnutím, pouze zrušil část výroku I. bod 7) písm. c) a I. bod 8) a změnil znění výroku I. bod 7 písm. a), b) a c). Uloženou pokutu žalobci snížil na 2 575 000 Kč.

II. Shrnutí žalobní argumentace

3. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 27. 5. 2024 žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové.
4. Úvodem žaloby krátce shrnul dosavadní průběh řízení před správními orgány a uvedl, že považuje žalobou napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí za nezákonné, a to z následujících důvodů.

II.A Nedostatečně a nesprávně zjištěný stav věci a nesprávné posouzení věci

5. Žalobce tvrdí, že žalovaný nepostupoval správně při zjišťování skutkového stavu a při právním posouzení věci, když se v rozporu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací spoléhal pouze na písemné důkazy. Podle něj mělo být ve správním řízení nařízeno ústní jednání za účelem provedení důkazu svědeckou výpovědí osob pověřených kontrolou ze struktury žalobce. Tyto osoby by měly vypovídat o systémových požadavcích pro označování zboží, kontrolu doby trvanlivosti a hygienu, aby se zjistilo, zda šlo o pochybení personálu, nebo o systémové pochybení žalobce. Žalovaný však automaticky předpokládal systémový problém a nezkoumal konkrétní příčiny pochybení. Přitom ústní jednání by žalobci umožnilo zprostit se odpovědnosti za přičítaná pochybení. Jedním z bodů uvedených již v odvolání žalobce v dané věci bylo tvrzení, že žalobce prostřednictvím důkladného proškolení personálu vynakládá maximální možnou snahu k prevenci přičítaných pochybení a většina z přičítaných pochybení je důsledkem individuálních chyb na straně důsledně proškoleného personálu. V této souvislosti navrhl soudu výslech šestnácti svých konkrétně jmenovaných zaměstnanců pracujících na pozici manažer prodeje.
6. Žalobce dále konkretizuje přestupky, u nichž dle jeho názoru nebyly zohledněny všechny skutkové okolnosti. Žalovaný se nadto řádně nevypořádal se souvisejícími odvolacími námitkami, byť dané skutkové okolnosti jsou podstatné pro vyměření výše sankce a mohou mít charakter polehčujících okolností.
 - a) přestupek ze dne 21. 3. 2023, který byl ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí označen pod bodem 2)

7. Žalobce byl uznán vinným z porušení hygienických předpisů v prodejně na adrese T. G. Masaryka 31, 534 01 Holice, kde byla zjištěna znečištěná podlaha pod regály s pečivem a znečištěné chladicí zařízení. Žalobce tvrdí, že se jedná o pochybení personálu a předložil důkazy o školeních a kontrolních mechanismech, jako jsou provozní a sanitační řád prodejny, manuál FOOD SAFETY, přehled e-learningových školení, certifikáty podle norem ISO 22000 a ISO 140001, instruktážní školení o zásadách HACCP a checklist z 20. 3. 2023. Žalovaný však tyto důkazy neprovedl s tím, že nebyly potřebné. Žalobce nesouhlasí a navrhuje svědeckou výpověď manažerky provozovny, která by potvrdila přijatá opatření. Relevanci checklistu z 20. 3. 2023 žalovaný zpochybnil, protože hygienické nedostatky byly zjištěny až 21. 3. 2023. Na to žalobce tvrdí, že checklist dokazuje pravidelný úklid a že určité nedostatky by měly být tolerovány vzhledem k vysokému počtu zákazníků. Checklist je posledním dokladem o provedeném úklidu před kontrolou ze strany SZPI (21. 3. 2023). Pravidelný úklid je kontrolován nadřízenou osobou a určité míry nepořádku by měly být tolerovány vzhledem k vysokému počtu zákazníků a nepřetržitému provozu prodejny.
8. Navrhl, aby v řízení před soudem byly provedeny jím navržené důkazy a aby soud dospěl k závěru, že žalobce vynaložil veškeré úsilí k zabránění přestupku. Upozornil, že provozní a sanitační řád prodejny přesně uvádí, jak má úklid probíhat, a že všichni zaměstnanci jsou pravidelně školeni. Poslední školení proběhlo v lednu 2023. Žalobce má také nastaveny kontrolní mechanismy, kdy vedoucí provozovny kontroluje provedení úklidu a zaznamenává své zjištění do checklistu.
9. Konkrétně žalobce navrhl, aby soud provedl důkazy provozním a sanitačním řádem prodejny, manuálem FOOD SAFETY, přehledem e-learningových školení se systémem ID identifikátorů, certifikátem podle normy ISO 22000 a ISO 14001, instruktážním školením o zásadách HACCP v potravinářství leden 2023, výsledkem paní D. H. – manažerky předmětné provozovny a checklistem ze dne 20. 3. 2023.

b) Přestupek ze dne 27. 3. 2023, který byl ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí označen pod bodem 7)

10. Žalobce byl dále uznán vinným tím, že dne 27. 3. 2023 v provozovně Milady Horákové 327/51, 500 06 Hradec Králové porušil zákaz stanovený v § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, v návaznosti na § 5 odst. 1 a 5 odst. 2 písm. d) téhož zákona, dle něhož užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí se zakazuje. Uvedeného přestupku se dopustil tím, že uvedl na regálové etiketě u 3 výrobků (Magnum Double Raspberry 88 g, Rama Classic 400 g a Hera 500 g) pravdivé informace o ceně a slevě, které jsou schopny uvést spotřebitele v omyl ohledně existence konkrétní cenové výhody. Žalovaný přitom vychází z toho, že za klamavou se považuje také obchodní praktika obsahující pravdivou informaci, jestliže vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, pokud jakýmkoliv způsobem uvádí nebo je schopna uvést spotřebitele v omyl ohledně existence konkrétní cenové výhody. Žalobce se shora uvedenými závěry žalovaného nesouhlasí. Je přesvědčen, že jím zvolená komunikace slevy není způsobila podstatně narušit ekonomické chování spotřebitelů. Aby žalovaný mohl jednání žalobce vyhodnotit jako nekalou obchodní praktiku, muselo by jednání žalobce naplňovat některou z nekalých obchodních praktik uvedených v příloze č. 1 a 2 zákona o ochraně spotřebitele, nebo by obchodní

praktika žalobce musela představovat klamavou či agresivní obchodní praktiku dle § 5, § 5a nebo § 5b zákona o ochraně spotřebitele.

11. Zmínil, že dominantní a tučně psaná cenová komunikace žalobce je historicky zavedenou komunikační praktikou napříč trhem již několik desítek let, a je tedy vysoce nepravděpodobné, že by tato komunikace byla způsobilá narušit ekonomické chování spotřebitele, který je na tuto komunikaci zvyklý od svých dětských let, přijímá ji a denně jí své ekonomické chování přizpůsobuje dle svých potřeb. To, že žalobce plní svou zákonnou povinnost, mu nelze ukládat za vinu. Změnu cenové komunikace zapříčiněnou změnou zákona nelze vykládat v neprospěch žalobce, a to ani s odůvodněním způsobilosti narušit ekonomické chování spotřebitele. Žalobce má za to, že průměrný spotřebitel danému způsobu prezentace slevových akcí v celém jejím souhrnu (tj. včetně nově uváděné nejnižší ceny za posledních 30 dnů) rozumí, o čemž svědčí také skutečnost, že žalobce neeviduje jediný případ, kdy by se zákazník proti způsobu cenové, resp. slevové, prezentace výrobků ohradil. Žalobce má za to, že v případě rychloobrátkového zboží (zejména v kategorii potravin a nápojů), které tvoří majoritní část jeho sortimentu, není ekonomické chování spotřebitele založeno na porovnávání vývoje cen daných výrobků v časovém horizontu 30 dní, ale především na aktuální potřebě související s rychlou spotřebou této kategorie výrobků. Dále má za to, že neuváděním slevy z běžné ceny by docházelo k matení a klamání spotřebitelů, neboť by zákazník neobdržel informaci, která je pro jeho obchodní jednání zásadní, a to informaci o ceně, za kterou je zboží (mimo slevové akce) běžně prodáváno. Povinnost uvádět údaj o nejnižší ceně výrobku dle § 12a zákona o ochraně spotřebitele, za kterou jej prodávající nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy, je novou právní povinností, kterou žalobce beze zbytku plní. Pokud žalovaný neodkázal na žádný závazný právní předpis, který tvrzené povinnosti žalobci ukládá, je napadené rozhodnutí podle něj nepřezkoumatelné.
 12. Žalobce se rozhodl zajistit vypracování nezávislého zákaznického průzkumu zaměřeného právě na srozumitelnost komunikace slev veřejnosti. Z jeho výzkumu vyplývá, že 88 % zákazníků stávající cenové komunikaci žalobce rozumí. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce v odvolání nepřesně interpretuje výsledky provedeného průzkumu. Žalobce se shora uvedeným tvrzením žalovaného zásadně nesouhlasí. Z dokumentu jednoznačně vyplývá, že pojem „*původní cena, ze které se akce počítá*“ odpovídá pojmu běžná cena, tj. cena před slevou, kterou zákazníci označili za druhou nejdůležitější informaci na cenovce. Každému průměrně obezřetnému a poučenému spotřebiteli je zcela zřejmé, že běžná cena (před slevou), je obvyklá cena výrobku, za kterou ji žalobce prodává, která není pozměněna jakoukoliv slevou. Soudu tento zákaznický průzkum navrhl k důkazu.
- c) K přestupku ze dne 26. 4. 2023, který byl ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí označen pod bodem 16)**
13. Žalobce byl uznán vinným z uvedení na trh potravin s informací, která byla pro spotřebitele zavádějící. Dne 26. 4. 2023 na provozovně T. G. Masaryka 2001, 549 01 Nové Město nad Metují uvedl na trh 13 ks potravin Gustona Jahoda džem – Jahodový džem extra Pasterováno, hmotnost výrobku: 450 g; DMT 03/2025, výrobce: STOVIT GROUP Sp. z o.o., Polsko, šarže L23 0891. Na obalu bylo uvedeno: "Pro výrobu 100 g hotového výrobku bylo použito 45 g ovoce", ale laboratorními rozbory byl zjištěn obsah jahod 33,7 g na 100 g hotového výrobku. Žalobce předložil důkazy od dodavatele výrobku a výsledky

kontroly polského dozorového orgánu, které potvrzují správnost uvedeného údaje. Nezávislá laboratoř ALS FOOD & PHARMACEUTICAL POLSKA Sp. z o.o. zjistila obsah ovoce 41,2 % s 20% nejistotou měření.

14. Dále bylo během správního řízení zjištěno, že žalobce v době od 7. 3. 2023 do 31. 5. 2023 uváděl na trh v jeho provozovnách na území České republiky minimálně 5 846 ks výše uvedené potraviny se stejnou informací, která byla pro spotřebitele zavádějící. Podle žalobce ale není možné zjištěný nedostatek v rámci laboratorních rozborů provedených SZPI týkající se deklarace obsahu jahod na obale ve vztahu ke skutečnému obsahu jahod v produktu vztáhnout na celou šarži, tj. na 5 859 ks, ale pouze na ty kusy potraviny, které nevyhověly deklaraci v rámci laboratorních rozborů.
15. K důkazu navrhl Přípis Stovit Group Sp. z.o.o. ze dne 25. 9. 2023 (včetně překladu do českého jazyka), protokol ze dne 29. 6. 2023 (včetně překladu do českého jazyka), report No. 86029/2023 ze dne 10. 8. 2023 – zpráva ze zkoušek (včetně překladu do českého jazyka) a recepturu (včetně překladu do českého jazyka).

d) K přestupku ze dne 28. 4. 2023, který byl ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí označen pod bodem 17)

16. Žalobce byl dále uznán vinným, že dne 28. 4. 2023 v provozovně Poděbradská 297, Pardubice, nabízel na prodejní ploše a ve skladu pivo ve skleněných obalech, které byly silně znečištěny prachem. Žalobce tvrdí, že prach na obalu není znečištěním potraviny a nemá vliv na její zdravotní nezávadnost. Podle něj je požadavek na čistotu obalů nad rámec smyslu a účelu zákona o potravinách. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentoval, že prach mohl vést k sekundární kontaminaci piva a znečištění spotřebitele. Žalobce však uvádí, že nebyla zjištěna žádná jiná pochybení ani stížnosti spotřebitelů. Skleněné obaly jsou podle něj přepravními médii, která spotřebitelé před použitím očistí. Požadavek na absolutní čistotu obalů považuje za nepřiměřený. Navíc část piva byla umístěna ve skladu, nikoliv na prodejní ploše. Proto je žalobce přesvědčen, že se nedopustil porušení zákona. Tvrdí, že prach na obalech je nevyhnutelný i ve sterilních podmínkách a nemá vliv na kvalitu potravin. Navíc spotřebitelé sami v těchto obalech pivo skladují ve sklepních prostorách a před použitím sklo očistí. Proto požaduje-li správní orgán, aby i tento druh obalů byl prost jakýchkoliv nečistot, jedná se dle žalobce jednoznačně o excesivní požadavek.

II.B Nepřiměřená výše pokuty

17. Žalobce vznesl námitku nepřiměřené výše pokuty, neboť správní orgány podle něj při ukládání pokuty postupovaly v rozporu s § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), nevzaly v potaz všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch žalobce, nedůvodně přihlédly k některým okolnostem jako k okolnostem svědčícím v jeho neprospěch a odůvodnění výše sankce žalovaným je nedostatečné a nesprávné. Napadeným rozhodnutím byla porušena zásada předvídatelnosti postupu a rozhodování správních orgánů, resp. uložena zcela zjevně nepřiměřená pokuta. Žalovaný nedostal v tomto ohledu požadavků § 37 zákona č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“). Žalobce dále cituje z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 3. 2016, čj. 30 A 26/2015-100 (zřejmě omylem označeného jako

rozsudek Městského soudu v Praze, pozn. soudu) zabývajícího se nutností individualizace, resp. náležitého zohlednění polehčujících a přitěžujících skutečností.

18. Podle žalobce žalovaný nedostatečně přihlédl ke způsobu zavinění, pochybení jednotlivce a nevzal v potaz polehčující okolnosti (potažmo bagatelní charakter přestupkového jednání).

a) Způsob zavinění

19. Žalobce se předně neztotožňuje s odůvodněním napadeného rozhodnutí z důvodu nehodnocení způsobu zavinění při rozhodování o výši uložené pokuty. Žalovaný nepřihlédl k subjektivní stránce přestupků, čímž byla porušena zásada nestrannosti a procesní rovnosti ve smyslu § 7 odst. 1 správního řádu, resp. zásada zákazu nedůvodných rozdílů u skutkově shodných nebo podobných případů (§ 2 odst. 4 správního řádu). Dle žalobce jiné správní orgány při stanovení výše sankce za přestupky v případě právnických osob k subjektivní stránce přihlížejí. K tomu cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, čj. 7 As 15/2013-56 (nedbalostní jednání jako polehčující okolnost) a z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 260/05 (ústavní princip presumpce nevinny garantující, že při možnosti dvou výkladů provedených důkazů je nutno při pochybnostech tyto vykládat ve prospěch obviněného). Správní orgány měly přihlídnout k tomu, že jednání osob přičítané žalobci nebylo úmyslné, ale toliko nedbalostní. Žalobce současně vynaložil maximální možné úsilí, aby takovému jednání zabránil. Pakliže tato otázka nebyla předmětem dokazování, měly ji správní orgány posoudit dle zásady *in dubio pro reo*, tj. upřednostnit nedbalostní zavinění, resp. uložení nižší pokuty.

b) Pochybení jednotlivců

20. Pochybení, která se promítla do uložené pokuty, byla zapříčiněna zejména jednáním jednotlivců (odpovědných zaměstnanců), přestože žalobce vynaložil veškeré možné úsilí k předcházení takových pochybení. Tuto námitku žalobce uplatnil již v odvolání, žalovaný ji však vypořádal nedostatečně. Žalobce je přesvědčen, že má nastaveny mechanismy, které prokazují vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení povinností. Žalovaný sice poukazuje na potřebu nadstandardních opatření, která mohou být ekonomicky neúnosná pro malé a středně velké podniky, ale žalobce je přesvědčen, že jeho opatření jsou dostatečná k prokázání vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení povinností. K prokázání svých tvrzení žalobce jako důkaz předložil Provozní a sanitační řád prodejny, Manuál FOOD SAFETY, přehled e-learningových školení se systémem ID identifikátorů a Certifikát podle normy ISO 22000, ISO 14001 a checklist z 20. 3. 2023.

c) Nepřiměřenost pokuty z hlediska dosavadní praxe, závažnost pochybení, bagatelnost některých jednání

21. Žalovaný nepřihlédl při vyměrování k pokuty k polehčující okolnosti spočívající v tom, že v posuzované věci nedošlo ani jedním z přičítaných skutků k prokazatelnému poškození zdraví u spotřebitele. Řada přestupků, za něž byla uložena sankce, je bagatelní povahy, případně se vůbec o přestupky nejedná, neboť vykazují zanedbatelnou společenskou škodlivost ve smyslu § 5 přestupkového zákona.
22. Žalovaný se s odvolací námitkou absence společenské škodlivosti vypořádal nedostatečně, materiální stránka přestupku nemůže být dána již samotným naplněním jeho skutkové

podstaty. Na podporu své argumentace žalobce cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 3/2010 Sb. NSS. Uvedené námitky (nemožnost vyhnout se drobným pochybením) lze dle žalobce považovat za významné okolnosti ve smyslu ustanovení přílohy II kapitoly V odst. 1 písm. a) nařízení (ES) č. 852/2004 vylučující porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu, resp. naplnění materiálního znaku přestupku. I pokud by správní orgány při řádném odůvodnění shledaly naplnění materiální stránky přestupku, měla být míra tohoto naplnění promítnuta do výše stanovené sankce.

23. Žalobce již v odvolání namítl porušení zásady legitimního očekávání z hlediska nepřiměřené výše pokuty s tím, že správní orgány vybočily ze své dlouhodobé a ustálené praxe; v opačném případě by uložená pokuta nedosáhla vyměřené výše. Žalobce uvedené doložil rozhodnutími SZPI, inspektorátu v Táboře, Hradci Králové a Praze a ústředního inspektorátu (která navrhl k důkazu), což žalovaný vypořádal tak, že se nejedná o skutkově totožné případy, resp. že je třeba přihlídnout k poměrům obviněného a konkrétním okolnostem dané věci.
24. K důkazu navrhl i příkaz SZPI, inspektorátu v Hradci Králové ze dne 8. 12. 2023, č.j. SZPI/CJ659-55/2023, kterým byla společnosti BILLA, spol. s r.o., uložena pokuta ve výši 1 800 000 Kč, za spáchání celkem 45 přestupků v období od 24. 4. 2023 do 9. 11. 2023 (celkem za 146 dílčích jednání). Závažnost protiprávního jednání byla hodnocena jako střední, a to i přesto, že v neprospěch obviněného - společnosti BILLA, byly hodnoceny stejné skutečnosti, které byly hodnoceny v neprospěch žalobce v napadeném rozhodnutí. Naopak v rozhodnutí inspektorátu v Hradci Králové, č.j. SZPI/CJ659-55/2023 ze dne 8. 12. 2023 byly v neprospěch obviněného - společnosti BILLA hodnoceny i další skutečnosti, které v napadeném rozhodnutí v neprospěch žalobce hodnoceny nebyly. Při vyhodnocení přitěžujících a polehčujících okolností byla jako přitěžující okolnost hodnocena mnohost přestupků, speciální recidiva a povaha činnosti obviněného, tedy stejně jako tomu je v napadeném rozhodnutí. Žalobce je přesvědčen, že i v případě napadeného rozhodnutí měla být závažnost protiprávního jednání hodnocena jako střední, přičemž není možné, aby za více přestupků spáchaných ve stejném časovém období byla týměž správním orgánem uložena pokuta o 775 000 Kč nižší, než v případě pokuty uložené v napadeném rozhodnutí.
25. Žalobce navrhl, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí ve výrocích č. 2, 3, 4 a 5 zrušil a přiznal žalobci proti žalovanému náhradu nákladů řízení. Pro případ, že napadené rozhodnutí zrušeno nebude, navrhl, aby krajský soud rozhodl o snížení uložené sankce ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

26. Žalovaný ve svém vyjádření předně shrnul dosavadní průběh řízení a uplatněné žalobní námitky, k nimž podal obsírné vyjádření.
27. K námitce nedostatečně a nesprávně zjištěného stavu věci, resp. nesprávného posouzení věci, odkázal na vypořádání obdobné odvolací námitky napadeným rozhodnutím. V posuzované věci nebylo pro dostatečné zjištění skutkového stavu věci nařízení ústního jednání nezbytné, nebyly shledány žádné nejasnosti, které by měly být žalobcem objasněny při ústním jednání. Správní řízení je ovládáno zásadou písemnosti, zásada ústnosti se uplatní jen ve vymezených případech, žalobce ústní jednání nenavrhl, ač byl

v oznámení o zahájení řízení o tomto poučen. Odpovědnost za přestupky v oblasti potravinového práva je odpovědností objektivní, jednání jednotlivých zaměstnanců je přiřitatelné přímo žalobci, výslech jeho zaměstnanců coby svědků by byl nadbytečný. Žalobce nebyl zkrácena na svých právech.

28. K přestupku uvedenému pod bodem 2) žalovaný uvedl, že žalobce se dopustil přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, protože nesplnil hygienické požadavky stanovené v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení (ES) č. 852/2004. Podlaha v úseku prodeje pečiva byla znečištěna drobečky a jinými nečistotami, což znamená, že nebyla udržována v čistotě. Chladicí zařízení na prodejní ploše bylo znečištěno nečistotami a počínající plísní, což také znamená, že nebylo udržováno v čistotě. Fotodokumentace ukazuje, že úklid byl prováděn selektivně a nedostatečně. Argumentace žalobce, že určitá míra znečištění je nevyhnutelná, je dle něj nepřijatelná. Žalovaný konstatuje, že zavedené kontrolní systémy žalobce nejsou efektivní, protože během úředních kontrol byla zjištěna pochybení. Navíc žalobce neprokázal, že vynaložil veškeré úsilí, aby porušení hygienických povinností zabránil. Zavedené interní směrnice a postupy tedy zjevně nejsou dostatečné k zajištění souladu s právními předpisy. Proto úsilí žalobce nelze považovat za dostatečné pro liberaci.
29. K přestupku uvedenému pod bodem 7) žalovaný poukázal na to, že předmětem přestupku není velikost písma uvádějící informaci o nejnižší ceně za posledních 30 dní, ale způsob, jakým byly informace prezentovány, což mohlo vést spotřebitele k chybnému rozhodnutí o koupi. Žalovaný porušil zákaz užití nekalé obchodní praktiky podle zákona o ochraně spotřebitele tím, že jednal klamavě. Regálová etiketa umístěná v těsné blízkosti výrobku musí splňovat zákonné požadavky, protože je jedinou relevantní informací o ceně pro zákazníka při rozhodování o koupi. K námitce žalobce ohledně nedostatečné edukace ze strany státních orgánů žalovaný uvedl, že provádí edukaci jak spotřebitelů, tak provozovatelů potravinářských podniků například prostřednictvím svých webových stránek.
30. K přestupku uvedenému pod bodem 16) žalovaný uvedl, že se podrobně vyjádřil k jednotlivým listinám předloženým žalobcem a zhodnotil, že tyto listiny nemění skutkový stav zjištěný při kontrole. Tvrzení výrobce dotčeného výrobku nejsou podložena relevantními důkazy, protože protokol, na který odkazuje, není založen na rozboru vzorku pro druhé odborné stanovisko. Výsledky laboratorního rozboru vzorku odebraného pro úřední kontrolu proto nebyly předloženými listinami žalobcem zpochybněny. Dále konstatoval, že šarží se dle ust. § 2 odst. 1 písm. k) zákona o potravinách rozumí množství druhově totožných jednotek, které byly vyrobeny za stejných podmínek a uvádění na trh potravin se zavádějící informací uváděné na obalu (obsah jahod), tak byla správně vztažena na všechny kusy potravin vyrobených za stejných podmínek, tj. na 5 859 kusů dané potravin.
31. K přestupku uvedenému pod bodem 17) žalovaný zdůraznil, že skleněný obal piva je prodejním obalem, jenž tvoří spolu s jeho obsahem (pivem) prodejní jednotku. Prach na skleněných lahvích mohl vést jak k sekundární kontaminaci piva (při odstranění korunkového závěru v souvislosti s konzumací), tak i ke kontaminaci jiných potravin, které žalobce uváděl na trh v předmětné provozovně. Případně i ke znečištění samotného spotřebitele a jeho oblečení (při výběru předmětných znečištěných potravin umístěných na prodejní ploše). Argumentace, že spotřebitelé dávají zakoupené pivo do sklepa, je zcela účelová. Z fotodokumentace (která je součástí správního spisu) je zřejmé, že znečištění bylo značné. Pokud by soud přistoupil na argumentaci žalobce, zcela by zpochybnil podstatu

zavedení standardů hygienických podmínek u provozovatelů potravinářského podniku. Není rovněž jasné, z čeho žalobce usuzuje, že nemohlo dojít k reálné kontaminaci potravin. Nelze předjímat, jaké povahy byly tyto nečistoty, zda mohly případně obsahovat plísňe či jiné látky a potenciálně ohrozit i jiné potraviny, které spotřebitel nakoupí.

32. Rovněž námitku nepřiměřené výše pokuty, kterou žalobce vznesl již v odvolání, považuje žalovaný za nedůvodnou. V posuzované věci bylo rozhodováno o pokutě dle správního uvážení v rámci zákonného rámce, správní orgán prvního stupně své rozhodnutí řádně odůvodnil (viz strany 35-39 jeho rozhodnutí). Přezkumem hodnocení závažnosti protiprávního jednání žalobce se pak žalovaný zabýval na str. 39 a násl. napadeného rozhodnutí, přičemž prvostupňové rozhodnutí shledal dostatečným, přezkoumatelným a vyměřenou pokutu za řádně individualizovanou, a to i po částečném zastavení správního řízení ve věci přestupku uvedeného pod bodem 8) a bodem 7) písm. c). Nadále platí, že došlo ke spáchání velkého počtu přestupků, celkový počet spáchaných přestupků je 26. Nejedná se tedy o malý počet přestupků.
33. Námitku týkající se způsobu zavinění žalobce uplatnil již v odvolání, žalovaný se jí zabýval (strana 31 napadeného rozhodnutí) a podotýká, že dle zákona o potravinách je odpovědnost za přestupky koncipována jako objektivní, proto nepochybil, když nehodnotil subjektivní stránku předmětných přestupků. Kritéria pro určení výměry pokuty stanovená § 37 a násl. přestupkového zákona povinnost přihlídnutí k zavinění u právnických osob neobsahují, požadavky zákona na odůvodnění výše pokuty nebyly porušeny. Z úřední činnosti je žalovanému známo, že ani u jiných přestupců není otázka zavinění řešena, zásada rovnosti tedy porušena nebyla.
34. Rovněž namítané pochybení jednotlivce žalovaný k odvolací námitce vypořádal (str. 32 a násl. napadeného rozhodnutí). Správní orgán prvního stupně nepochybil, když nezkoval pohyby jednání jednotlivých zaměstnanců žalobce, které je přičitatelné přímo žalobci [§ 20 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona], ale toliko jednání žalobce vykazující znaky přestupku. Existence kontrolních systémů či školení zaměstnanců na provozovnách žalobce je sice žádoucí, avšak zjevně nedostatečné, když byla zjištěna pochybení a vedeno správní řízení. Možnost liberace by připadala do úvahy jen tehdy, pokud by žalobce prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které lze požadovat, aby porušení povinnosti zabránil, k čemuž v posuzované věci nedošlo. Kontrolní systémy žalobce proto nelze považovat za efektivní, tudíž je nelze hodnotit jako vynaložení veškerého možného úsilí směřujícího k zabránění porušení povinnosti a pohlížet na ně jako na důvodné z hlediska liberace. V podrobnostech žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí.
35. K námitce žalobce, že nedošlo ani jedním z přičítaných skutků k prokazatelnému poškození spotřebitele ve zdravotní rovině, žalovaný konstatoval, že v souladu s právním názorem Krajského soudu v Brně (viz rozsudek ze dne 30. 7. 2004, č. j. 29 Ca 245/2002) je za škodlivý následek možné považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Proto žalovaný nebyl povinen zjišťovat okruh skutečně poškozených spotřebitelů a rozsah poškození oprávněných zájmů, postačilo, že riziko ohrožení bylo žalobcem vyvoláno. Jak prvostupňový orgán, tak žalovaný neshledali, že by v daném případě nastaly okolnosti, které by společenskou nebezpečnost skutků formálně naplňujících znaky skutkové podstaty jednotlivých přestupků umenšovaly natolik, že by se nejednalo o přestupky.
36. Ohledně namítané nepředvídatelnosti rozhodnutí žalovaný uvedl, že pokuta byla dle jeho názoru náležitě individualizována a uložena na základě konkrétních skutkových okolností,

po zvážení všech relevantních kritérií. Žalovaný je přesvědčen, že uložená pokuta nepředstavuje žádný exces v rozhodovací praxi SZPI a je přiměřená celkové závažnosti protiprávního jednání. V této souvislosti zmínil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2016, čj. 9 As 60/2016-156, kde soud uvedl, že „*nepřiměřenost uložené sankce nelze odůvodňovat odkazem na pokutu uloženou ve skutkově zcela odlišné věci, příp. na prostý součet pokut uložených v jiných řízeních. Z tohoto hlediska lze porovnávat pouze skutkově shodné, příp. velmi podobné věci.*“ Obdobně se vyjádřil také Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2017, čj. 65 A 21/2016-69, když srovnávání pokut v odlišných případech shledal jako nepřipadné. Krajský soud uvedl: „*Porovnávat z hlediska přiměřenosti uložené sankce je možné u skutkově shodné, příp. velmi podobné věci. Každá jednotlivá věc má svá specifika, která z ní činí individualizovanou záležitost.*“ K srovnání pokuty uložené žalobci s pokutami uloženými jiným provozovatelům potravinářských podniků tak shrnul, že při výměře pokuty se správní orgán řídí nejenom počtem jednotlivých dílčích útoků, resp. přestupků, ale i konkrétními okolnostmi dané věci.

37. Ohledně námitky žalobce, který má za to, že správní orgán s odstupem 2 let ukládá vyšší pokutu a navíc v minulosti ve srovnávaných případech jako přitěžující nehodnotil recidivu, byť ji hodnotit mohl, žalovaný konstatoval, že SZPI přikročila k hodnocení speciální recidivy provozovatelů potravinářských podniků, neboť naznačila, že dosud uložené sankce se zjevně míjejí účinkem, pokud se provozovatelé potravinářských podniků i přes dříve uložené pokuty opakovaně (a to i v poměrně krátkém časovém odstupu) dopouštějí obdobného protiprávního jednání. Pokud správní orgán ze své úřední činnosti zjistí, že se provozovatel potravinářského podniku dopouští podobného protiprávního jednání při uvádění potravin na trh opakovaně (po právní moci předchozího rozhodnutí), k recidivě jako k přitěžující okolnosti (případně výrazně přitěžující okolnosti) nyní zpravidla vždy přihlédne. Cílem tohoto zpřísněného přístupu SZPI je snaha o zajištění prevenčního účelu ukládaných sankcí.
38. Žalovaný neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou a rovněž neshledal důvod pro moderaci uložené pokuty. Navrhl proto žalobu zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

39. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního 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.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

40. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že v období od 6. 3. 2023 do 30. 6. 2023 správní orgán prvního stupně provedl kontroly dodržování povinnosti při uvádění potravin na trh v prodejnách žalobce. O kontrolách pořídil protokoly, které jsou součástí správního spisu. V rámci provedených kontrol správní orgán prvního stupně zjistil celkem dvacet sedm nedostatků, které vyhodnotil jako přestupková jednání žalobce.
41. Podrobný popis skutků je účastníkům znám a žalobce brojí pouze proti čtyřem z nich, proto soud na tomto místě pouze stručně shrnuje skutkový stav týkající se přestupků označených správním orgánem prvního stupně ve výroku I. pod body 2), 7), 16) a 17).

K přestupku uvedenému v prvostupňovém rozhodnutí ve výroku I. pod bodem 2)

42. V provozovně na adrese náměstí T. G. Masaryka 31, 534 01 Holice, byly vykonány dvě kontroly, první byla vykonána dne 21. 3. 2023 a druhá sestávala z kontrolního vstupu dne 11. 4. 2023. Kontrolou vykonanou dne 21. 3. 2023 bylo zjištěno, že uvedeného dne žalobce porušil povinnost stanovenou v článku 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 852/2004 tím, že nesplnil hygienické požadavky stanovené v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení (ES) č. 852/2004 (dle něhož musí být potravinářské prostory udržovány v čistotě a v dobrém stavu), když v úseku prodeje pečiva byla podlaha pod regálem s nebaleným pečivem a pod regálem s baleným pečivem v těžko dostupných místech znečištěna drobečky a jinými nečistotami – podlaha tedy nebyla udržována v čistotě; chladicí zařízení na prodejní ploše, ve kterém byly uloženy chlazené nápoje, bylo znečištěno pod spodní mřížkou pro proudění chladicího vzduchu nečistotami a počínající plísní a na několika místech byly znečištěny drážky polic a dveří - chladicí zařízení tedy nebylo udržováno v čistotě, a žalobce se tím dopustil přestupku podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách. Za tento přestupek lze dle § 17f písm. c) zákona o potravinách uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. K odstranění hygienických nedostatků bylo žalobci vydáno opatření č. P033-61030/23/D ze dne 21. 3. 2023. Skutečnosti vztahující se ke kontrole vykonané dne 21. 3. 2023 jsou uvedeny v protokolu o kontrole č. P033-61030/23 ze dne 21. 3. 2023, který byl včetně příloh (opatření č. P033-61030/23/D a fotodokumentace) doručen žalobci téhož dne na místě samém. Proti kontrolním zjištěním žalobce nepodal námitky. Další kontrolou, která byla zahájena dne 11. 4. 2023, bylo zjištěno, že žalobce splnil opatření č. P033-61030/23/D.

K přestupku uvedenému v prvostupňovém rozhodnutí ve výroku I. pod bodem 7)

43. V provozovně na adrese Milady Horákové 327/51, 500 06 Hradec Králové, byly vykonány dvě kontroly. První z nich byla zahájena dne 27. 3. 2023. Druhá kontrola byla vykonána dne 16. 5. 2023.
44. Kontrolou zahájenou dne 27. 3. 2023 bylo zjištěno, že uvedeného dne žalobce porušil zákaz stanovený v § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, v návaznosti na § 5 odst. 1 a 5 odst. 2 písm. d) téhož zákona, a to tím, že:
- a) uváděl na trh – nabízel k prodeji potravinu Magnum Double Raspberry 88 g, v množství 11 ks, kterou označil na žlutém regálovém štítku jako „UNI MAGNUM DOUBLE RASPBERR 85 ml“ a těmito dalšími informacemi: „AKCE“, přeškrtnuto 63,90 (tj. cena před slevou), -26 % (tj. sleva v %), 46,90 (tj. aktuální cena), 1 l = 551,77 Kč, Nejvýhodnější cena za posledních 30 dní: 29,90 Kč (+ 57%); nejvýhodnější cena za posledních 30 dní byla uvedena nejmenším snadno přehlédnutelným písmem na samém dolním okraji regálové etikety, zatímco nepovinná informace „AKCE“ byla uvedena dominantním způsobem - velkým tučným písmem uprostřed etikety a nepovinný údaj o předcházející ceně a procentuální slevě jí odpovídající (tj. - 26%) byly provedeny taktéž dominantním způsobem - velkým tučným písmem v horní části etikety; v posledních 30 dnech uvedenou potravinu nabízel k prodeji za nejvýhodnější cenu ve výši 29,90 Kč od 28. 2. 2023 do 7. 3. 2023, za cenu před slevou ve výši 63,90 Kč od 15. 3. 2023 do 21. 3. 2023, za cenu "v akci" ve výši 46,90 Kč od 8. 3. 2023 do 14. 3. 2023 a znovu od 22. 3. 2023,
 - b) uváděl na trh – nabízel k prodeji potravinu Rama Classic 400 g, v množství 23 ks, kterou označil na žlutém regálovém štítku jako „RAMA CLASSIC 400G“, a těmito dalšími informacemi: AKCE, přeškrtnuto 99,90 (cena před slevou), -25 % (tj. sleva v %), velkými

číslicemi 74,90 (tj. aktuální cena), 1 kg = 187,25 Kč, „Nejvýhodnější cena za posledních 30 dní: 74,90 Kč (+0%)“; nejvýhodnější cena za posledních 30 dní byla uvedena nejmenším snadno přehlédnutelným písmem na samém dolním okraji regálové etikety, zatímco nepovinná informace „AKCE“ byla uvedena dominantním způsobem, velkým tučným písmem uprostřed etikety, a nepovinný údaj o předcházející ceně a procentuální slevě jí odpovídající byly provedeny taktéž dominantním způsobem, velkým tučným písmem v horní části etikety; v posledních 30 dnech uvedenou potravinu nabízel k prodeji za nejvýhodnější cenu (shodnou s cenou „v akci“) ve výši 74,90 Kč dne 28. 2. 2023 a poté od 21. 3. 2023, za cenu před slevou ve výši 99,90 Kč od 1. 3. 2023 do 21. 3. 2023,

c) uváděl na trh – nabízel k prodeji potravinu Hera máslová příchuť á 500 g, v množství 34 ks, kterou označil na žlutém regálovém štítku jako „HERA MÁSLOVÁ PŘÍCHUŤ 500G“ a těmito dalšími informacemi: AKCE, přeškrtnuto 94,90 (tj. cena před slevou), -49 % (tj. sleva v %), velkými číslicemi 47,90 (tj. aktuální cena), 1 kg = 95,80 Kč, „Nejvýhodnější cena za posledních 30 dní: 49,90 Kč (+0%)“; nejvýhodnější cena za posledních 30 dní byla uvedena nejmenším snadno přehlédnutelným písmem na samém spodním okraji regálové etikety, zatímco nepovinná informace „AKCE“ byla uvedena dominantním způsobem, velkým tučným písmem uprostřed etikety, a nepovinný údaj o předcházející ceně a procentuální slevě jí odpovídající byly provedeny taktéž dominantním způsobem, velkým tučným písmem v horní části etikety; informace o nejvýhodnější ceně za posledních 30 dní ve výši "49,90" Kč nebyla pravdivá, neboť nejméně v období od 28. 2. 2023 byla potravinu nabízena k prodeji za ceny nižší, než byla cena „v akci“ dne 27. 3. 2023 - konkrétně ji nabízel za 44,90 Kč od 28. 2. 2023 do 1. 3. 2023 včetně, za 39,90 Kč od 2. 3. 2023 do 8. 3. 2023 včetně, za 24,90 Kč od 9. 3. 2023 do 10. 3. 2023 včetně, za 29,90 Kč od 11. 3. 2023 do 13. 3. 2023 včetně a za 47,90 Kč od 15. 3. 2023 ke dni 27. 3. 2023; tedy se dopustil nekalé obchodní praktiky podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, neboť spotřebiteli poskytl k uvedené potravině nepravdivou informaci o nejvýhodnější ceně uvedené potravinu za posledních 30 dní (že nejvýhodnější cena za posledních 30 dní byla 49,90 Kč, ačkoli tomu tak nebylo, neboť v době od 9. 3. 2023 do 10. 3. 2023 včetně potravinu prodával za výrazně nižší cenu, a sice za 24,90 Kč), která vedla nebo mohla vést průměrného spotřebitele k rozhodnutí ohledně její koupě, které by jinak neučinil (když mohl nabýt dojmu, že cena 47,90 Kč – tj. akční cena, za kterou ji 27. 3. 2023 prodával, je ještě nižší, než nejnižší cena za posledních 30 dnů),

d) uváděl na trh – nabízel k prodeji na prodejní ploše na paletě potravinu Hera á 500 g v množství 185 ks, kterou označil na žlutém nástěnném štítku jako „Hera“ a těmito dalšími informacemi: AKCE, přeškrtnuto 79,90 (tj. cena před slevou), -52 % (tj. sleva v %), velkými číslicemi 37,90 (tj. aktuální cena), 1 kg = 75,80 Kč, „Nejvýhodnější cena za posledních 30 dní: 29,90 Kč (+27%)“; nejvýhodnější cena za posledních 30 dní byla uvedena nejmenším snadno přehlédnutelným písmem na samém dolním okraji nástěnného štítku, zatímco nepovinná informace „AKCE“ byla uvedena velkým tučným písmem v horní části etikety a nepovinný údaj o ceně před slevou a procentuální slevě jí odpovídající byly provedeny dominantním způsobem, velkým tučným písmem uprostřed etikety; v posledních 30 dnech uvedenou potravinu nabízel k prodeji za nejvýhodnější cenu 29,90 Kč ve dnech 21. 3. 2023 a 22. 3. 2023, za cenu 34,90 Kč od 28. 2. 2023 do 13. 3. 2023, za cenu před slevou ve výši 79,90 Kč jen dne 14. 3. 2023, za cenu "v akci" ve výši 37,90 Kč od 15. 3. 2023 do 20. 3. 2023 a poté od 23. 3. 2023.

45. Při nabídce ke koupi se u všech čtyř výše uvedených potravin dopustil nekalé obchodní praktiky podle § 5 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele, když k nim poskytl spotřebiteli na žlutých regálových štítcích, resp. nástěnném štítku, které jsou barevně odlišné od štítků označujících potraviny za běžné ceny, sice pravdivou nepovinnou informaci o jejich ceně před slevou, avšak dominantním způsobem (velkým tučným písmem uprostřed etikety), a tato pak ve spojení s dalšími nepovinnými informacemi (zejm. s informací „akce“, informací o výši procentuální slevy z ceny před slevou) poskytnutými taktéž dominantním způsobem, vedla nebo mohla vést průměrného spotřebitele (tj. spotřebitele, který má dostatek informací, je v rozumné míře pozorný a opatrný s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory) v omyl ohledně existence konkrétní cenové výhody, a mohla jej vést k rozhodnutí ohledně koupě uvedených potravin, které by jinak neučinil. Uvedeným jednáním se žalobce dopustil přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, za který lze dle § 24 odst. 19 písm. e) téhož zákona uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč.
46. Při druhém kontrolním vstupu dne 4. 4. 2023 bylo zjištěno, že žalobce uvedeného dne porušil zákaz stanovený v § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, v návaznosti na § 5 odst. 1 a 5 odst. 2 písm. d) téhož zákona, když uváděl na trh – nabízel k prodeji v uzavřené samoobslužné chladicí vitríně potravinu Hera máslová příchuť 500 g, v množství 1 ks, kterou označil na žlutém regálovém štítku jako „HERA MÁSLOVÁ PŘÍCHUŤ 500 G“ a těmito dalšími informacemi: AKCE, přeškrtnuto 94,90 (tj. cena před slevou), -57 % (tj. sleva v %), velkými číslicemi 39,90 (tj. aktuální cena), „Nejvýhodnější cena za posledních 30 dní: 49,90 Kč“; nejvýhodnější cena za posledních 30 dní byla uvedena nejmenším snadno přehlédnutelným písmem na samém spodním okraji regálové etikety, zatímco nepovinná informace „AKCE“ byla uvedena dominantním způsobem, velkým tučným písmem uprostřed etikety, a nepovinný údaj o předcházející ceně a procentuální slevě jí odpovídající byly provedeny taktéž dominantním způsobem, velkým tučným písmem v horní části etikety; informace o nejvýhodnější ceně za posledních 30 dní ve výši „49,90“ Kč nebyla pravdivá, neboť uvedenou potravinu nabízel k prodeji za 39,90 Kč (od 2. 3. 2023) do 8. 3. 2023 včetně, za 24,90 Kč od 9. 3. 2023 do 10. 3. 2023 včetně, za 29,90 Kč od 11. 3. 2023 do 13. 3. 2023 včetně, za 47,90 Kč od 15. 3. 2023 ke dni 27. 3. 2023. Tedy se dopustil nekalé obchodní praktiky podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, neboť spotřebiteli poskytl nepravdivou informaci o nejvýhodnější ceně uvedené potraviny za posledních 30 dní (že nejvýhodnější cena za posledních 30 dní byla 49,90 Kč, ačkoli tomu tak nebylo, neboť v době od 9. 3. 2023 do 10. 3. 2023 včetně potravinu prodával za výrazně nižší cenu, a sice za 24,90 Kč), která vedla nebo mohla vést průměrného spotřebitele k rozhodnutí ohledně její koupě, které by jinak neučinil (když mohl nabýt dojmu, že cena 39,90 Kč – tj. akční cena, za kterou potravinu prodával dne 4. 4. 2023, je ještě nižší, než nejnižší cena za posledních 30 dnů), a dále se dopustil nekalé obchodní praktiky podle § 5 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele, když při nabídce uvedené potraviny ke koupi spotřebiteli poskytl na regálovém štítku žluté barvy (odlišné od barvy štítků označujících potraviny za běžné ceny), sice pravdivou nepovinnou informaci o její ceně před slevou, avšak dominantním způsobem (velkým tučným písmem uprostřed etikety), a tato pak ve spojení s dalšími nepovinnými informacemi (s informací „akce“, informací o výši procentuální slevy z ceny před slevou) poskytnutými taktéž dominantním způsobem, vedla nebo mohla vést průměrného spotřebitele (tj. spotřebitele, který má dostatek informací, je v rozumné míře pozorný a opatrný s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory) v omyl ohledně existence konkrétní cenové výhody, a mohla jej vést k rozhodnutí

ohledně koupě uvedené potraviny, které by jinak neučinil. Uvedeným jednáním se dopustil přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.

47. Průběh prvního kontrolního vstupu je zaznamenán v dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D015-60059/23 ze dne 27. 3. 2023, který byl včetně příloh (opatření č. D015-60059/23/D, fotodokumentace, žádost o poskytnutí součinnosti) doručen žalobci téhož dne na místě samém. Průběh druhého kontrolního vstupu ze dne 4. 4. 2023 je zaznamenán v dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D018-60059/23 z 4. 4. 2023, který byl žalobci doručen včetně příloh (opatření č. D018-60059/23/D, fotodokumentace) téhož dne na místě samém. K odstranění zjištěných nedostatků zjištěných v průběhu kontrolního vstupu dne 27. 3. 2023, které se týkaly poskytnutí zavádějících informací na regálovém štítku bylo žalobci vydáno opatření č. D015-60059/23/D s celostátní působností. Opatřením č. D018-60059/23/D ze dne 4. 4. 2023 bylo žalobci uloženo odstranit nedostatky zjištěné ve vztahu k potravině označené jako „Hera máslová příchut' á 500 g“, kterým mu bylo uloženo uvést na regálové etiketě údaje vztahující se k ceně této potraviny a o poskytnuté slevě tak, aby spotřebitel nemohl být uveden v omyl o výši ceny a cenové výhody u této potraviny.
48. Skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole jsou pak uvedeny v protokolu o kontrole č. P040-60059/23 ze dne 19. 4. 2023, který byl žalobci doručen datovou zprávou dne 21. 4. 2023. Podkladem pro jeho vyhotovení byly výše uvedené doklady o provedených kontrolních úkonech včetně jejich příloh a doklady zaslané žalobcem v rámci vyžádané součinnosti (e-mail z 30. 3. 2023 s přílohami – vývoj cen výše uvedených potravin).
49. Proti kontrolním zjištěním žalobce podal námitky dne 4. 5. 2023. Ve vztahu k potravině „Hera máslová příchut' 500 g“ žalobce připustil své pochybení (že jím poskytnutá informace o nejvýhodnější ceně uvedené potraviny za posledních 30 dnů byla chybná). V ostatním podané námitky byly obsahově shodné s námitkami uvedenými v odvolání proti Opatření č. D018-60059/23/D. Námitky byly zamítnuty jako nedůvodné. Sdělení o vyřízení námitek bylo žalobci doručeno prostřednictvím jeho právního zástupce dne 16. 5. 2023.
50. Dodatečnou kontrolou vykonanou dne 16. 5. 2023 bylo mj. zjištěno, že žalobce splnil opatření č. D018-60059/23/D. Uvedené vyplývá z Protokolu o kontrole č. P052-60059/23 ze dne 16. 5. 2023, který byl žalobci doručen téhož dne v předmětné provozovně. Proti kontrolním zjištěním žalobce nepodal námitky.

K přestupku uvedenému v prvostupňovém rozhodnutí ve výroku I. pod bodem 16)

51. V provozovně na adrese T. G. Masaryka 2001, 549 01 Nové Město nad Metují, byla kontrola vykonána ve dnech 26. 4. 2023 a 30. 5. 2023. Bylo zjištěno, že žalobce porušil zákaz stanovený v článku 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 tím, že uváděl na trh:
- a) dne 26. 4. 2023 v provozovně na adrese T. G. Masaryka 2001, 549 01 Nové Město nad Metují, ze samoobslužného regálu na prodejní ploše potravinu (13 ks) označenou na obalu jako Gustona Jahoda džem - Jahodový, která ve znaku „obsah jahod“ nevyhověla deklaraci na obalu (kde bylo uvedeno, že na 100g výrobku bylo použito 45g ovoce), když laboratorním rozbořem provedeným akreditovanou zkušební laboratoří Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Odbor zkušební laboratoře inspektorátu v Praze, byl zjištěn obsah jahod 33,7 g/100 g, (nejistota stanovení $\pm 6,7$), a

- b) v době od 7. 3. 2023 do 31. 5. 2023 uváděl minimálně dalších 5 846 ks této potraviny v jeho provozovnách na území České republiky, čímž se dopustil přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, za který lze dle § 17f písm. d) téhož zákona uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč.
52. Průběh kontrolního vstupu realizovaného dne 26. 4. 2023 v provozovně na adrese T. G. Masaryka, Nové Město nad Metují, v jehož průběhu došlo k odebrání vzorku výše uvedené potraviny, je zaznamenán v dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D012-61347/23, který byl včetně jeho příloh doručen žalobci téhož dne na místě samém.
53. Při kontrolním vstupu realizovaném dne 30. 5. 2023 byl žalobce seznámen s výsledky laboratorních rozborů a byla mu na místě samém předána kopie laboratorního rozboru výše uvedené nevyhovující potraviny. Současně mu bylo vydáno opatření č. D017-61347/23/C, kterým mu bylo zakázáno uvádět na trh 14 ks předmětné potraviny uváděných na trh dne 30. 5. 2023 v kontrolované provozovně, a opatření č. D017-61347/23/D s celostátní působností, kterým mu bylo uloženo stažení výše uvedené nevyhovující potraviny ze všech jeho provozoven v termínu do 4. 6. 2023. Žalobce byl vyzván k poskytnutí součinnosti – ke sdělení, jaké množství nevyhovující potraviny stáhl z trhu a jak se staženým množstvím bylo naloženo.
54. Průběh druhého kontrolního vstupu je zaznamenán v dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D017-61347/23, který byl včetně příloh doručen žalobci téhož dne na místě samém.
55. Dne 5. 6. 2023 žalobce zaslal informaci o splnění opatření č. D017-61347/23/D01 a sdělil, že z jeho prodejen stáhl celkem 5 859 ks výše uvedené potraviny a zaslal přehled, na kterém jsou uvedeny počty kusů předmětné potraviny na jeho jednotlivých provozovnách ke dni 31. 5. 2023 a celkový součet kusů (5 859). Následně dne 19. 6. 2023 zaslal informaci o darování předmětné potraviny potravinové bance.
56. Skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole jsou uvedeny v protokolu o kontrole č. P094-61347/23 ze dne 15. 6. 2023, jehož podkladem byly výše uvedené doklady o provedených kontrolních úkonech včetně jejich příloh a listiny zaslané žalobcem v rámci vyžádané součinnosti. Protokol o kontrole byl žalobci doručen datovou zprávou dne 19. 6. 2023. Proti kontrolním zjištěním žalobce nepodal námitky.

K přestupku uvedenému v prvostupňovém rozhodnutí ve výroku I. pod bodem 17)

57. V provozovně na adrese Poděbradská 297, 530 09 Pardubice, byla kontrola vykonána dne 28. 4. 2023. Kontrolou bylo zjištěno, že uvedeného dne žalobce porušil povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. q) bod 5. zákona o potravinách, když uváděl na trh potraviny – piva (celkem 1026 ks), jejichž skleněné obaly byly ve vrchní části, v okolí hrdla a korunkového uzávěru silně znečištěny prachem. Tímto jednáním se dopustil přestupku podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, za který lze dle § 17f písm. c) téhož zákona uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč.
58. Skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole jsou uvedeny v protokolu o kontrole č. P051-60458/23 ze dne 28. 4. 2023, který byl včetně fotodokumentace doručen žalobci téhož dne na místě samém. Proti kontrolnímu zjištění žalobce podal námitky dne 15. 5. 2023. Namítal, že prach na obalu výrobků (v daném případě na lahvích předmětného piva) není znečištěním potraviny, se kterým by měla být spojena povinnost jejího vyřazení z uvádění na trh. Ředitel inspektorátu SZPI v Hradci Králové podané námitky zamítl jako

nedůvodné. Sdělení o vyřízení námitek bylo žalobci doručeno datovou zprávou dne 22. 5. 2023. Ve sdělení o vyřízení námitek připomněl definici obalu uvedenou v § 2 písm. a) bod 1. zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“) i povinnost provozovatele potravinářského podniku dodržet stanovená obecná pravidla pro hygienu potravin stanovenou v nařízení (ES) č. 852/2004 (mj. v Příloze II kap. V bod 1 písm. a) uvedeného nařízení).

B. Právní hodnocení krajského soudu

59. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

K námitce nepřezkoumatelnosti

60. Krajský soud se nejprve zabýval dílčí námitkou nepřezkoumatelnosti, jejíž důvodnost by sama o sobě byla důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Této námitce soud nepřisvědčil.

61. Žalobce spatřoval nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaný nedostatečně vypořádal odvolací námitku ohledně neexistenci povinnosti vztahovat výši slevy k nejnižší ceně za posledních 30 dní.

62. K otázce požadavků na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí lze poukázat například na rozsudek ze dne 16. 6. 2006, čj. 4 As 58/2005-65, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval že z rozhodnutí správního orgánu musí být mimo jiné patrné, *„proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů“*. Jinými slovy z rozhodnutí správního orgánu musí plynout, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. Povinnost odůvodnit rozhodnutí však z druhé strany nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení (srov. obdobně například nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3441/11). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně doplňovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25).

63. Žalovaný se námitkou ohledně neexistenci povinnosti vztahovat výši slevy k nejnižší ceně za posledních 30 dní zabýval na straně 28 svého rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného dostalo výše uvedeným judikturním kritériím. Z obsahu žaloby je patrný především nesouhlas s tím, jak žalovaný věc právně posoudil. To však nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí založit nemůže. Krajský soud proto uvádí, že nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí neshledal.

K námitkám nedostatečně a nesprávně zjištěného stavu věci a nesprávného posouzení věci

64. Nedostatečně zjištěný skutkový stav, resp. jeho nesprávné posouzení žalobce dovozuje z porušení zásady materiální pravdy spočívající v tom, že žalovaný vycházel z písemných podkladů (protokolů o kontrole), byť bylo nutné provést další dokazování (což zakládá

porušení zásady vyšetřovací). Dle žalobce mělo být nařízeno ústní jednání pro provedení svědeckých výpovědí zaměstnanců žalobce.

K námitce porušení vyšetřovací zásady

65. S námitkou, dle které správní orgány porušily zásadu vyšetřovací a zásadu materiální pravdy, se krajský soud neztotožnil.
66. Zásada materiální pravdy a zásada vyšetřovací ukládají správnímu orgánu činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak lhostejnosti účastníka řízení. Správní orgán není ovšem povinen zjišťovat skutkový stav věci do nejmenších podrobností, nýbrž postačí zjistit takový skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V posuzované věci správní orgány uvedeným požadavkům dostály.
67. Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgány hodnotily skutkový stav na základě kontrolních zjištění zaznamenaných v protokolech o kontrole, které obsahují i patřičnou fotodokumentaci zachycující vytýkané nedostatky, resp. záznamy o odběrech vzorků a posudky na potraviny a výrobky hodnocené na místě. Protokoly v neposlední řadě obsahují i poučení, dle kterého měl žalobce možnost vždy podat proti kontrolním zjištěním námitky.
68. Na základě uvedeného nemá krajský soud pochybnosti o postupu správních orgánů, neboť z obsahu spisu je patrné, že skutkový stav zjistily v míře, která důvodné pochybnosti nevzbuzuje.

K námitce nedoplnění dokazování a nenařízení ústního jednání

69. Za nedůvodnou považuje krajský soud i námitku žalobce, dle které správní orgány postupovaly v rozporu se zásadami správního řízení, jelikož nenařídily ústní jednání a nevyslechly osoby pověřené kontrolou ze struktury společnosti žalobce, což by umožnilo prokázat, zda se jednalo o dílčí pochybení zaměstnanců, nebo o systémové pochybení žalobce.
70. Co se týče nenařízení ústního jednání, krajský soud podotýká, že součástí oznámení o zahájení řízení ze dne 11. 8. 2023 bylo i poučení žalobce o možnosti navrhnout nařízení ústního jednání a provedení důkazů. Žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně nařízení ústního jednání nepožadoval. Správní orgán prvního stupně shromáždil veškeré rozhodné listiny (zejm. protokoly o kontrolách a s nimi související dokumentaci) a nepovažoval za nutné jakkoliv dokazování doplnit a nepovažoval případné nařízení jednání za opodstatněné. S ohledem na skutečnost, že dle § 80 odst. 1 přestupkového zákona je nařízení ústního jednání ze strany správního orgánu pouze fakultativní, nepovažuje krajský soud postup správních orgánů za nezákonný. Tvrzení o nutnosti nařít ústní jednání ostatně žalobce vznesl až v rámci odvolacího řízení, byť tak mohl učinit dříve.
71. K námitce vztahující se k neprovedení výslechu výše uvedených osob krajský soud poznamenává, že ze žaloby není zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti by tyto svědecké výpovědi měly prokázat, tj. zda jsou vůbec způsobilé ovlivnit zjištěný skutkový stav. Pouze v takovém případě je nezbytné přistoupit k provedení dokazování. Žalovaný přitom správně poukázal na dikci § 20 odst. 6 přestupkového zákona, dle něhož „*odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby,*

která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby.“ Výslech žalobcem uváděných osob by tudíž nezměnil nic na odpovědnosti žalobce jakožto právnické osoby za přestupek. Žalobce navrhl provedení svědecké výpovědi svých zaměstnanců rovněž v řízení před krajským soudem, ale ani v tomto případě, krom obecného tvrzení, že je tak záhodno učinit pro prokázání, zda se jednalo o dílčí pochybení zaměstnanců či systémové pochybení žalobce, neuvedl žádnou konkrétní skutečnost. Krajský soud proto návrh žalobce na provedení dokazování svědeckými výpověďmi L. P. (manažera prodejny č. 557), D. H. (manažerky prodejny č. 614), Z. R. (manažerky prodejny č. 357), L. J. (manažera prodejny č. 725), L. S. (manažera prodejny č. 809), Z. P. (manažerky prodejny č. 421), P. P. (manažera prodejny č. 474), R. A. (manažerky prodejny č. 515), P. K. (manažera prodejny č. 670), J. R. (manažera prodejny č. 193), M. B. (manažerky prodejny č. 486), M. Ž. (manažerky prodejny č. 803), H. P. (manažerky prodejny č. 684), L. V. (manažera prodejny č. 520), J. K. (manažerky prodejny 618), M. G. (manažerky prodejny č. 559) nepřijal pro nadbytečnost.

72. Krajský soud se dále zabýval námitkami, které se vztahují **k některým konkrétním přestupkům.**

73. K přestupku pod bodem 2) krajský soud zdůrazňuje, že obecná preventivní opatření žalobce nejsou dostatečná pro zproštění odpovědnosti za jednání jeho zaměstnanců. I když zaměstnavatel proškolí své zaměstnance, neznamená to, že pochybení byla způsobena individuálním selháním. Naopak k nim pravděpodobně došlo z důvodů na jeho straně, jako je nevytvoření odpovídajících podmínek pro práci nebo nedostatečné personální obsazení. Žalobce neprokázal, že přijal konkrétní opatření vůči provozovněm nebo zaměstnancům, kde k pochybení došlo, nepřijal ani nadstandardní opatření k zajištění kontroly systémových požadavků. Nadto liberační důvody jsou výjimkou a uplatní se pouze v mimořádných případech. Podklady, které správní orgány použily, považuje soud za dostatečné pro zjištění skutkového stavu. Další důkazy nebyly pro objasnění stavu věci třeba. Soud neshledal žádný konkrétní důvod pro provedení důkazu svědeckou výpovědí manažerky prodejny D. H.. Doplnění dokazování výsledkem by bylo neúčelné, protože by nemělo vliv na posouzení odpovědnosti za přestupek ani materiální stránky přestupku. Žalobce navrhoval provedení několika dalších důkazů, které jsou již součástí správního spisu (provozní a sanitační řád prodejny, manuál FOOD SAFETY, přehled e-learningových školení se systémem ID identifikátorů, certifikáty podle normy ISO 22000 a ISO 14001, instruktážní školení o zásadách HACCP v potravinářství leden 2023 a checklist ze dne 20. 3. 2023). Provedení těchto důkazů v řízení před soudem by bylo nadbytečné.

74. K přestupku pod bodem 7) soud uvádí, že žalobce uplatnil obdobné námitky v odvolání proti opatření č. D018-60059/23/D, v námitkách proti kontrolním zjištěním v protokole i v odvolání. Oba správní orgány se s nimi vypořádaly v odůvodnění svých rozhodnutí. Krajský soud stejně jako žalovaný dospěl k závěru, že žalobce uváděl na trh potraviny označené regálovými etiketami, které sice obsahovaly informace o nejnižší ceně za posledních 30 dní a další nepovinné údaje, avšak tyto informace byly prezentovány způsobem, který mohl být pro spotřebitele matoucí. Prvostupňový orgán i žalovaný tedy

správně dospěli k závěru, že žalobce porušil zákaz užití nekalé obchodní praktiky podle zákona o ochraně spotřebitele tím, že se dopustil klamavého jednání. Nic na tom nemůže změnit ani zákaznický průzkum, který si žalobce nechal zpracovat. Proto jej soud neprovedl k důkazu. Navíc lze souhlasit s tím, že jeho závěry jsou žalobcem nesprávně interpretovány a není ani zřejmé, zda při průzkumu byli zákazníci seznámeni s tím, co se myslí pojmem „původní cena, ze které se akce počítá“ a se zákonnými nároky na označování ceny zboží. Dále krajský soud považuje za nutné poukázat na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 9. 2024 ve věci C-330/23 (Aldi Süd), který se týkal slevových akcí. Tento rozsudek potvrdil, že procentní vyjádření slevy se musí vztahovat k nejnižší ceně, za kterou bylo zboží prodáváno za posledních 30 dní před jeho zlevněním. Soudní dvůr tak vyložil povinnosti v České republice upravené v § 12a zákona o ochraně spotřebitele, která je v evropském právu zakotvena v čl. 6a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/6. Tato úprava požaduje, aby informace o slevě z ceny výrobku obsahovaly informaci o nejnižší ceně, za kterou jej prodávající nabízel a prodával po dobu 30 dnů před jeho zlevněním. Jednání žalobce tak bylo vůči spotřebiteli nejen matoucí, ale žalobce spotřebitelům poskytl skutečně lživou informaci o skutečné výši slevy.

75. K přestupku pod bodem 16) krajský soud uvádí, že výrobce potravin Stovit Group v přípisu ze dne 25. 9. 2023 sdělil, že proběhla následná kontrola a nebyly shledány žádné nedostatky. Výrobce sjednal zajištění zkoušek u nezávislé laboratoře a má za to, že deklarace ovoce je v souladu s platnými předpisy. Dle soudu tento přípis nemění skutkový stav zjištěný v rámci kontroly. Tvzení výrobce se nezakládá na relevantních důkazech, neboť protokol není založen na rozboru vzorku pro druhé odborné stanovisko. Navíc kontrola u výrobce nebyla provedena na základě odebraného vzorku, ale pouze na základě předložených dokladů. Proto listiny předložené žalobcem během správního řízení nepřinesly žádné nové skutečnosti. Pokud jde o listinu Receptura Jahodový džem Gustona Ahold, ta rovněž nepřinesla do správního řízení žádné nové skutečnosti. Pouze laboratorní rozbor vzorku pro druhé odborné stanovisko by byl relevantní. Výsledky laboratorního rozboru vzorku odebraného pro úřední kontrolu přitom nebyly předloženými listinami zpochybněny.
76. K přestupku pod bodem 17) lze odkázat na definici obalu podle zákona o obalech a povinnost dodržovat hygienická pravidla podle nařízení (ES) č. 852/2004. Soud tedy souhlasí s žalovaným, že skleněný obal piva je považován za prodejní obal, který může vést k sekundární kontaminaci piva a dalších potravin, případně ke znečištění spotřebitele a jeho oblečení. Navíc z fotodokumentace obsažené ve správním spisu je zřejmé, že znečištění pivních lahví bylo značné. Pokud by měl žalovaný snad přehlížet taková pochybení prodejců potravin (byť ve skleněných obalech), rezignoval by tím na dodržování standardů hygienických podmínek.

K námitce naplnění podmínek liberace

77. Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám, dle nichž žalobce naplnil podmínky pro to, aby se zprostil objektivní odpovědnosti za vytýkané přestupky.
78. Dle § 21 odst. 1 přestupkového zákona platí, že „[p]rávnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“ Odstavec 2 téhož ustanovení pak stanoví, že „[p]rávnícká osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnícké

osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.“ Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33, č. 3139/2015 Sb. NSS, dovodil, že pro naplnění důvodů liberace nepostačí poukázat pouze na to, že by případná opatření pro zabránění přestupku byla neekonomická, přičemž „případné liberační důvody musí prokazovat obviněný ze správního deliktu, nikoli správní orgán, který pouze posuzuje jejich důvodnost“.

79. Obecně vzato platí, že liberační důvody lze aplikovat pouze ve výjimečných případech pro odstranění neúměrné tvrdosti zákona, nelze se spokojit s tvrzením žalobce, že vynaložil veškeré úsilí, aby ke správnímu deliktu nedošlo. To zahrnuje přijetí příslušných opatření a náklady dle povahy vykonávané činnosti, ovšem nevyžadující zcela mimořádné úsilí či zcela mimořádně nákladné úsilí vymykající se z racionálních postupů, tedy jen ty, které lze objektivně provést.
80. Pokud jde o přestupek pod bodem 2), pak ani v této souvislosti krajský soud neshledal, že by žalobce učinil vše, co po něm bylo reálně možné požadovat. Žalobce k tomu poukazuje na formální dokumenty (předkládá provozní a sanitační řád prodejny, Manuál FOOD SAFETY, přehled e-learningových školení se systémem ID identifikátorů či získaný certifikát podle normy ISO 22000). Krajský soud nepovažuje za nutné provádět uvedenými listinami dokazování, neboť je evidentní, že samotné přijetí interních směrnic, realizace auditů či pravidelných školení zaměstnanců k prokázání vynaložení veškerého úsilí je nepostačující. Čistotu v prodejně totiž tato obecná a formální opatření sama o sobě samozřejmě nezajistí.
81. Dodržování hygienických standardů patří ke zcela základním povinnostem prodejce potravin. Žalobce přitom ani neuvádí, jak konkrétně probíhala v prodejně kontrola hygienických podmínek (tedy kdo a jakým způsobem ji měl provádět), či jaká jiná opatření skutečně přijal a v praxi též implementoval. Od žalobce lze nepochybně požadovat nejen proškolení jeho zaměstnanců, ale i vyčlenění dalších zdrojů (lidských či finančních) potřebných k tomu, aby hygienické standardy ve svých prodejnách v maximální možné míře skutečně dodržoval. Pouhé formální nastavení kontrolních mechanismů nepostačí. Pokud byla příslušná opatření přijata, je třeba, aby byla též implementována, kontrolována, vynucována, hodnocena, aktualizována a doprovázena faktickými opatřeními ve vztahu k jednotlivým zaměstnancům, pokud z jejich strany k porušení právního či vnitřního předpisu dojde, včetně vedení dokumentace k případnému prokázání existence těchto následných nápravných postupů. Jelikož udržování hygieny v prodejně může mít přímý vliv na bezpečnost potravin, krajský soud na takovém požadavku neshledává nic nepřiměřeného. Pomyslná laťka pro prokázání splnění podmínek liberace – tedy vynaložení veškerého úsilí – je tak v daném ohledu nastavena poměrně vysoko. To ovšem nezákonnost rozhodnutí žalovaného nezakládá.

K námitce nepřiměřené výše a nepředvídatelnosti uložené pokuty

82. Žalobce má za to, že uložená pokuta ve výši 2 575 000 Kč je nepřiměřená a že správní orgány při rozhodování o její výši v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu nevzaly v potaz všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch žalobce a nedůvodně přihlížely k některým okolnostem jako k okolnostem svědčícím v jeho neprospěch. Odůvodnění výše sankce považuje žalobce za nedostatečné a nesprávné, uloženou pokutu pak za nepřiměřenou. Ani s touto námitkou se soud neztotožnil.

83. Soud předesílá, že žalobce tuto námitku uplatnil již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přičemž žalovaný se jí zabýval a v odůvodnění svého rozhodnutí ji řádně vypořádal, a to ve všech relevantních aspektech (srov. strany 31-47 napadeného rozhodnutí). Žalovaný shledal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně souladným se zákonem a uloženou pokutu za dostatečně individualizovanou. K témuž závěru dospěl ve svém hodnocení rovněž krajský soud. Vzhledem k tomu, že ukládání pokut se děje ve sféře volného správního uvážení, není správní soud za splnění všech zákonných požadavků oprávněn správním orgánům v tomto ohledu do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat. Tak tomu je i v posuzované věci.
84. Žalobce cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60, dle něhož mezi právní principy správního rozhodování patří rovněž „úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolávají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu“. Krajský soud se těmito závěry Nejvyššího správního soudu zcela ztotožňuje, nicméně neshledal, že by napadené rozhodnutí těmito principům nevyhovovalo. To samé platí ve vztahu k žalobcem odkazovanému rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 3. 2016, čj. 30 A 26/2015-100.
85. Žalobce především namítl, že žalovaný nepřihlédl k subjektivní stránce přestupků, čímž byla porušena zásada nestrannosti a procesní rovnosti ve smyslu § 7 odst. 1 správního řádu, resp. zásada zákazu nedůvodných rozdílů u skutkově shodných nebo podobných případech (§ 2 odst. 4 správního řádu). Dle žalobce jiné správní orgány při stanovení výše sankce za přestupky v případě právnických osob k zavinění přihlížejí. Krajský soud předesílá, že žalovaný se touto otázkou dostatečně zabýval na stranách 31-32 napadeného rozhodnutí. Primární pro posouzení této námitky je, že odpovědnost za přestupky je v zákoně o potravinách koncipována jako odpovědnost objektivní. Odpovědnost žalobce je tedy dána tím, že uvedl do oběhu potraviny neodpovídající právním předpisům, a to bez ohledu na jeho zavinění. Žalovaný proto nepochybil, pokud subjektivní stránku spáchaných přestupků nehodnotil, neboť tato není pro stanovení výše pokuty s ohledem na koncepci odpovědnosti rozhodná. Určení druhu a výměry správního trestu ve smyslu § 37 přestupkového zákona zahrnuje demonstrativní výčet kritérií, nicméně ve vztahu k právnickým osobám nedefinuje povinnost správního orgánu přihlížet k zavinění. Žalobce poukázal na případ, kdy měl žalovaný postupovat odlišně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56), nicméně to samo o sobě neznamená, že by bylo v případech právnických osob nezbytné hodnotit způsob zavinění vždy.
86. Již v odvolání žalobce rovněž uplatnil námitku, že pochybení, která se promítla do uložené pokuty, byla zapříčiněna zejména jednáním jednotlivců (odpovědných zaměstnanců), byť žalobce údajně vynaložil veškeré možné úsilí k předcházení takových pochybení (k otázce liberace viz výše). Rovněž tuto námitku žalovaný uspokojivě vypořádal (viz strana 34 napadeného rozhodnutí). Žalovaný nepochybil, pokud nezkoumal jednání jednotlivých zaměstnanců žalobce, ale přestupkové jednání přičítal žalobci samému

z hlediska objektivní odpovědnosti [srov. § 20 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona], dle něhož za osobu, „jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje [...] zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení“.

87. Dle žalobce, stručně řečeno, žalovaný nepřihlédl při vyměřování výše pokuty k polehčující okolnosti spočívající v tom, že v posuzované věci nedošlo ani jedním z přičítaných skutků k prokazatelnému poškození zdraví u spotřebitele, přičemž řada přestupků, za něž byla uložena sankce, je bagatelní povahy, případně se vůbec o přestupky nejedná, neboť vykazují zanedbatelnou společenskou škodlivost. Taktéž tyto námitky jsou nedůvodné. Přestupky, za které byl žalobce postižen, jsou tzv. ohrožovací, tedy nevyžadují způsobení žádné škody ani újmy spotřebitelům. Samotná skutečnost, že k určitému škodlivému následku nedošlo (byť tato ani nebyla zjišťována), proto nemůže představovat polehčující okolnost. Na výši uložené pokuty má tato okolnost zcela neutrální vliv.
88. Krajský soud navíc neshledal ani to, že by vytýkané přestupky měly pouze bagatelní charakter. Lze konstatovat, že posouzení otázky společenské škodlivosti provedl již sám zákonodárce, který příslušné skutkové podstaty přestupků vymezil. V případě žalobce se zjevně nejedná o ojedinělá pochybení, neboť krajskému soudu je z úřední činnosti známo, že s ním byla správní řízení ve věci stejných či obdobných přestupků vedena opakovaně. Spotřebitelé oprávněně očekávají, že výrobky uváděné na trh žalobcem a jím uváděné cenovky odpovídají veškerým požadavkům. K tomu je třeba připočíst náklady, které spotřebitelům vznikají v situaci, kdy zjistí, že zakoupená potravinu není požitelná, ať již se jedná o likvidaci či reklamaci takového zboží. Proto zde rovněž nebyl důvod, aby se tyto skutečnosti jakkoli promítly do výše uložené sankce. K hygienickým nedostatkům, které žalobce považuje pouze za nutný následek běžného provozu, se již soud vyjádřil výše s tím, že přistoupení na argumentaci žalobce by znamenalo rezignaci na smysl zavedených standardů, ať již zakotvených v normách národního či evropského práva.
89. Namítá-li žalobce v souvislosti se stanovením výše sankce též nenaplnění materiální stránky přestupku, pak nelze přehlédnout, že to je otázkou samotné viny a nikoli ukládaného trestu. Žalovaný se naplněním materiální stránky přestupku zcela adekvátně zabýval na straně 38 napadeného rozhodnutí a krajský soud se s jeho závěry ztotožnil.
90. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepředvídatelnosti rozhodnutí ve vztahu k výši uložené sankce. Žalobce se domnívá, že mu mělo předchozími rozhodnutími žalovaného vzniknout jakési legitimní očekávání, přičemž uložená pokuta v nynější věci tomuto očekávání odporuje.
91. Krajský soud zcela souhlasí se žalovaným v tom, že praxe ukládání pokut se postupem času vyvíjí. Nelze jednoduše srovnávat výši jednotlivých pokut v rozhodnutích vydaných s odstupem let. Tím by došlo k nežádoucímu zakonzervování rozhodovací praxe, která ovšem musí být schopna reagovat na měnící se podmínky. Stejně tak ovšem nelze provádět porovnání postavená jednoduše na počtu vytýkaných přestupků, potažmo stanovení nejzávažnějšího z nich, jak činí žalobce. K určení výše pokuty vede celá řada konkrétních okolností. Právě proto musí správní orgány výši sankce vždy řádně individualizovat a odůvodnit. Tomuto požadavku oba správní orgány dostály.
92. Nutno dále podotknout, že rozdíl ve výši uložených pokut v rozhodnutích, na která žalobce poukázal, sám o sobě žádné pochybnosti o přiměřenosti sankce ve světle dosavadní

rozhodovací praxe žalovaného nevzbuzuje. S ohledem na maximální výši pokuty (50 000 000 Kč) se jedná o zcela marginální odchylku.

93. Krajský soud proto ani v této souvislosti nepovažoval za nutné provést důkaz navrhovanými rozhodnutími Státní zemědělské a potravinářské inspekce, neboť ani samotná žalobní tvrzení, která mají tato rozhodnutí prokázat (počet vytýkaných přestupků, určení nejzávažnějšího z nich), nemohou vést k závěru, že by žalovaný nepředvídatelným způsobem porušil žalobcovo legitimní očekávání.

K návrhu na moderaci

94. Krajský soud se dále zabýval návrhem žalobce na moderaci uložené pokuty, přičemž dospěl k závěru, že pro tento postup nejsou splněny zákonné podmínky.
95. Dle § 78 odst. 2 s. ř. s. platí, že „[r]ozhoduje-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.“
96. Nejvyšší správní soud k tomu například v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS uvedl, že „moderační právo má místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, čj. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“ V rozsudku ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, k tomu dále doplnil, že „[s]myslem a účelem moderace totiž není hledání ‚ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“
97. Stanovení výše pokuty je výrazem diskrečního oprávnění správního orgánu, do nějž mohou správní soudy formou tzv. moderace zasahovat pouze výjimečně, a to zpravidla tehdy, pokud by uložená sankce byla zjevně nepřiměřená. Krajský soud neshledal, že by správní orgán prvního stupně, potažmo žalovaný při stanovení výše pokuty, jakkoli vybočili ze zákonných mezí, resp. že by snad nedostáli požadavkům individualizace trestu. V této souvislosti dostatečně hodnotili příslušná kritéria. Nadto již skutečnost, že správní orgány žalobci vyměřily pokutu ve výši 5,15 % maximální zákonné sazby, je významným – byť ne jediným – indikátorem toho, že uložená sankce zjevně nepřiměřená není (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2019, čj. 5 Afs 186/2019-26). Navíc takovou sankci nelze bez dalšího považovat za zjevně nepřiměřenou, neboť i podle judikatury správních soudů platí, že o zjevně nepřiměřenou sankci nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2020, čj. 5 As 204/2019-62). Soud konstatuje, že

s ohledem na skutkové okolnosti případu a porušení právem chráněných zájmů a hodnot nepovažuje uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou.

98. O návrhu na moderaci uložené pokuty soud nerozhodl samostatným výrokem, neboť je mu známa judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten ve svých rozsudcích ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, a ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 As 6/2010-71, uvedl, že v situaci, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti napadeného správního rozhodnutí a (současně) neshledá výši uložené sankce zjevně nepřiměřenou, zamítne žalobu jako celek, tj. souhrnně všechny návrhy, které byly v žalobním petitu uvedeny, jediným výrokem („*Žaloba se zamítá.*“), je však povinen vypořádat se s každým takovým návrhem v odůvodnění rozsudku.

V. Závěr a náklady řízení

99. Na základě shora uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
100. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením před soudem vznikly nezbytné náklady důvodně vynaložené nad rámec běžné úřední činnosti. Z toho důvodu mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Hradec Králové 22. listopadu 2024

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.