



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Globus ČR, v. o. s., IČO 63473291**
se sídlem Kostelecká 822/75, 196 00 Praha 9
zastoupen Mgr. Petrem Czyžem, advokátem
se sídlem Kostelecká 822/75, 196 00 Praha 9

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2025, čj. SZPI/AN617-25/2025,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „SZPI“), ze dne 5. 5. 2025, čj. SZPI/AN617-15/2025, kterým byl žalobce shledán vinným z několika přestupků, kterých se dopustil v provozovně umístěné na adrese Poděbradská 293, Pardubice, ve dnech 7., 11. a 18. 10. 2024 tím, že

- a. porušil povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), čímž se dopustil přestupku dle § 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 č. 110/1997 Sb.“);
 - b. porušil povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, čímž se dopustil přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb.;
 - c. porušil povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb., čímž se dopustil přestupku dle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 110/1997 Sb.;
 - d. porušil povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, čímž se dopustil přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb.
2. Za uvedené přestupky mu byla uložena podle § 17f písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“), úhrnná pokuta ve výši 300.000 Kč. Současně mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 2.500 Kč.

II. Shrnutí žalobních bodů

3. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí SZPI, vrácení věci žalovanému a přiznání nákladů řízení.
4. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje v tom, že byl shledán vinným ze spáchání přestupku spočívajícího ve skutku, kterým se měl dopustit porušení povinnosti dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. Je mu vytýkáno, že v předmětné prodejně uváděl dne 18. 10. 2024 na trh z obslužného chladicího zařízení na prodejní ploše v nabídkových nádobách 0,731 kg potravin, které byly na provozovnu dodány balené (0,379 kg potravin Salát ala krab řapíkatým celerem a 0,352 kg potravin Vajíčkový salát) a neměl v době kontroly k těmto potravinám uchován v místě prodeje jednotlivých částí potravin po dobu jejich uvádění na trh původní obal potravin nebo etikety, které obsahují povinné informace, popřípadě čitelnou a srozumitelnou kopii obalu či kopie etiket těchto potravin. Žalobce namítá, že však v řízení od počátku (a opakovaně) tvrdil a také prokázal, že veškeré vybalené potraviny shodného druhu nabízené v jedné nabídkové nádobě, jsou vždy shodné šarže, mají totožné datum spotřeby a totožnou etiketu. Z tohoto důvodu ponechává v místě prodeje vždy pouze jednu originální etiketu od každé takto nabízené potraviny, což považuje za právně souladnou a správnou praxi.
5. Nezákonnost rozhodnutí v jeho závěru ohledně uvedeného přestupku, který mu je kladen za vinu, konkretizoval žalobce následovně:

Nesprávný právní výklad

6. Výklad ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. zastávaný žalovanou a SZPI je dle žalobce v rozporu nejen s jazykovým, ale především s teleologickým a systematickým výkladem tohoto ustanovení. Povinnost uchovávat obaly nebo etikety rozbalených potravin byla do zákona vložena prostřednictvím novely provedené zákonem č. 180/2016 Sb. (dále také jen „Novela“). Z důvodové zprávy k ní žalobce dovodil, že cílem právní Za správnost vyhotovení: R. V.

úpravy nebylo uložit povinnost formálně shromažďovat všechny jednotlivé obaly či etikety každého kusu rozbalené potraviny, nýbrž zajistit, aby pravdivé informace o rozbalené potravíně byly v místě prodeje dostupné a ověřitelné. A tohoto cíle bylo jím popsaným postupem plně dosaženo. Obaly či etikety shodné potraviny (shodné šarže a totožného data spotřeby) jsou zcela identické a navzájem od sebe nerozeznatelné. Navíc má zato, že uvedeného cíle dosahuje způsobem efektivnějším, neboť přispívá k přehlednosti a snadné dohledatelnosti informace o potravíně. Uchovávání více totožných etiket by nevedlo k získání jakýchkoli dalších informací o potravíně, a tudíž by nesloužilo účelu právní úpravy. Žalobce obsluhuje potravinový pult, na němž se v každou danou chvíli nacházejí desítky kilogramů rozbalených potravin. Jestliže by zaměstnanci žalobce plnili předmětnou povinnost v souladu s právním výkladem žalované (že by u identických potravin uchovávali všechny obaly či etikety), znamenalo by to, že by u jednotlivé položky v nabídce uchovávali současně např. až pět etiket či obalů, přičemž položek je zde nabízeno v jednu chvíli 60 až 70. Žalobce proto zdůrazňuje, že právní výklad žalované vede naopak k popření účelu právní normy vyjádřené v § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. Zákodárce navíc prostřednictvím důvodové zprávy k Novele uvedl, že předmětnou povinnost lze splnit i jen prostřednictvím fotografie pořízené mobilním telefonem.

7. Žalobce dále namítl, že výklad povinnosti dle § 3 odst. 1 písm. l) zákona uplatněný správními orgány je v rozporu se zásadou jednotného uplatňování práva EU. Identická praxe nakládání s obaly a etiketami rozbalených potravin je běžně akceptována kontrolními orgány ve Spolkové republice Německo, kde provozovny Globus postupují v této otázce stejným způsobem, aniž by byla jejich činnost jakkoli sankcionována. Žalobce zdůrazňuje, že právní úprava potravinového práva je významně ovlivněna unijními požadavky, a proto musí být při jejím výkladu respektována zásada eurokonformního výkladu.
8. I pokud by byl právní výklad žalované správný, pak žalobce namítá, že jeho jednání postrádalo materiální stránku přestupku, a tudíž nemohlo být kvalifikováno jako přestupek. Správní orgány se omezily pouze na konstatování naplnění formálních znaků skutkové podstaty, aniž by jakkoli prokázaly, že jednání žalobce skutečně ohrozilo nebo bylo způsobilé ohrozit veřejný zájem chráněný § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. Žalobce v předchozím řízení prokázal, že veškeré informace o potravinách byly spotřebiteli dostupné a účel právní úpravy byl zcela naplněn. Spotřebitel tak nebyl vystaven žádnému reálnému riziku neúplných či nesprávných informací. Za této situace společenská škodlivost jednání zjevně nedosahovala ani minimální hranice typové nebezpečnosti, a proto se nejedná o přestupek. Správní orgány se však touto otázkou vůbec nezabývaly, čímž zatížily svá rozhodnutí vadou mající vliv na jejich zákonnost.

Zjištění skutkového stavu

9. Dle žalobce žalovaná nesprávně hodnotila skutkový stav, pokud v napadeném rozhodnutí (na str. 14) uvádí, že žalobce „není za pomoci jím prezentovaného výkladu předmětné povinnosti a od toho se odvíjející praxe při uchování pouze jednoho rozbaleného kusu obalu/etikety/kopie způsobilý doložit, že v nabídkových nádobách umístěných v prodejním pultu došlo ke smísení rozbalené potraviny shodného druhu, shodné šarže, totožného data a totožné etikety“. Žalobce je však uvedené skutečnosti schopen doložit dokumenty o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra a

dodacími listy těchto potravin, což ve vztahu k předmětné kontrole také učinil v rámci podaných námitek.

10. Argument žalované, že obaly či etikety shodných potravin (shodné šarže) nutně nemusí být zcela identické a navzájem od sebe nerozeznatelné (rovněž na str. 14 rozhodnutí), nemá ve zjištěném skutkovém stavu jakoukoli oporu a je pouhou hypotézou. Žalovaná totiž opomíjí, že v rámci námitek žalobce prokázal, že původní etikety předmětných potravin shodné byly, a to když doložil fotodokumentaci skladových zásob těchto potravin, ze které je patrné, že se obaly shodují. Pokud měla žalovaná o výše uvedených skutečnostech jakékoli pochybnosti, mohla skutkový stav věci zjistit úplně provedením svědecké výpovědi manažerky kvality, jak žalobce navrhoval. Ta totiž mohla potvrdit právě to, že jednotlivé potraviny v prodejních pultech jsou vždy nabízeny s jednotným datem spotřeby a že veškeré vybalené potraviny shodného druhu pocházejí ze stejné šarže a mají totožné etikety.

Správní orgány se odchýlily od správní praxe

11. Žalobce dále v řízení před žalovanou namítal, že se SZPI odchýlila od správní praxe a právního výkladu zastávaného jinými inspektoráty žalované, následně tak i žalovaná. Praxe, kterou žalovaná žalobci nyní vytýká, totiž představuje standardní způsob nakládání s obaly a etiketami rozbalených potravin ve všech provozovnách žalobce, přičemž tato praxe byla nesčetněkrát předmětem kontroly SZPI, o čemž svědčí protokoly o kontrolách, které žalobce v průběhu správního řízení předložil na podporu svých tvrzení. Veškeré uvedené kontroly se zabývaly dodržováním povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. v provozovnách žalobce, které se řídí shodnými postupy jako provozovna na adrese Poděbradská 293, Pardubice, a nebylo zjištěno porušení zmíněného ustanovení v úseku nebalených a zabalených lahůdek a sýrů.
12. Z uvedeného je jednoznačně patrné, že se žalovaná při svém výkladu normy obsažené v § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. odchýlila od dlouhodobé praxe zastávané SZPI, čímž potvrdila nesprávnost svého (nového) právního výkladu. Praxe, kterou dokumentují protokoly o jiných kontrolách, naopak jasně potvrzuje správnost právního výkladu normy zastávaného žalobcem. Žalobce má proto zato, že se porušení předmětné povinnosti nedopustil, a jelikož byl jeho postup při nakládání s obaly a etiketami rozbalených potravin opakovaně vystaven kontrole ze strany SZPI, měl legitimní důvod věřit tomu, že je jeho postup správný. Pokud dle žalované žalobcem uváděné protokoly o kontrolách SZPI jeho obranu výslovně nepotvrzují, pak se jedná o vadu (nedůslednost) těchto protokolů, nikoli o nedostatek na straně žalobce. Bylo tak na žalované, aby tento nedostatek překlenula takovým způsobem, aby věrohodně zjistila veškeré rozhodné okolnosti. To však žalovaná neprovedla. Žalobce zdůraznil, že byl oprávněn legitimně očekávat, že jeho postup je v souladu se zákonem a správní orgány se nyní odchýlily od dosavadního výkladu, aniž by změnu právního názoru řádně zdůvodnily. Takový postup je v rozporu s principem ochrany dobré víry a ustálenou judikaturou správních soudů, podle níž změna správní praxe musí být předvídatelná a náležitě odůvodněná.
13. Dále žalobce namítl nepřiměřenost výše pokuty. Vyslovil přesvědčení, že volba druhu správního trestu i přiměřenost výše pokuty nejsou v souladu se zákonem, neboť pokuta 300.000 Kč neodpovídá zásadě přiměřenosti správního trestu, legitimního očekávání a individualizaci správního trestu. Pro porovnání poukázal na příkaz SZPI, inspektorátu v Táboře, ze dne 24. 7. 2023, čj. SZPI/BL388-15/2023, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 15.000 Kč za tři srovnatelné přestupky. Nyní uložená pokuta ve výši 300.000 Kč tak vykazuje znaky zjevné svévole.
14. Dle žalobce se žalovaná při posuzování přiměřenosti výše pokuty dopustila i pochybení spočívajícího v tom, že nepřihlédla k následujícím polehčujícím okolnostem: žalobce je právnickou osobou podnikající v segmentu maloobchodu - prodeje potravin a dalšího zboží, a zajišťuje základní potravinovou potřebu obyvatel České republiky, v souvislosti s čímž má dlouholetou historii dodržování předpisů a požadavků stanovených právními předpisy. Žalobce svoji činnost vykonává v souladu s právem, nevyvíjí žádné nelegální aktivity a věnuje se i charitativním činnostem. Při předmětné kontrole, v rámci, které došlo ke zjištění šesti skutků, bylo správním orgánem v rámci každé této kontroly zjištěno pouze jedno až tři tvrzené pochybení, ačkoli žalobce prodává tisíce různých produktů a prostory předmětných provozoven jsou poměrně velké. Žalobce navíc poskytl SZPI veškerou

nezbytnou součinnost a bez zbytečného odkladu po provedení kontrol přijal odpovídající opatření.

III. Vyjádření žalované k žalobě

15. V písemném vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že dle jejího přesvědčení je rozhodnutí v souladu s právními předpisy, vychází z řádně zjištěného skutkového stavu, o němž není pochyb, a výše pokuty odpovídá závažnosti přestupků spáchaných žalobcem. Proto navrhl zamítnutí žaloby.
 16. K žalobní námitce, že došlo k nesprávnému právnímu posouzení věci, žalovaná uvedla, že byla vypořádána v napadeném rozhodnutí pod bodem Námitka C, a zrekapitulovala svůj závěr. Má zato, že z důvodové zprávy nelze dovodit, že by bylo dostačující, aby provozovatel potravinářského podniku v případě, že v nabídkových nádobách umístěných v prodejním pultu smísí rozbalené potraviny shodného druhu, shodné šarže, totožného data spotřeby a totožné etikety, uchoval pouze obal/etiketu kopie jednoho z rozbalených kusů potraviny shodného druhu, shodné šarže, totožného data spotřeby a totožné etikety. Z jazykového výkladu obsahu povinnosti stanovené dle § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. vyplývá, že je nutné vést záznam o rozbalení u každé potraviny (každého rozbaleného kusu), kterou prodejce rozbalí. Z toho lze dovodit, že rovněž u každé potraviny (každého rozbaleného kusu) je třeba v místě prodeje jednotlivých částí potraviny po dobu jejich uvádění na trh uchovat i každý původní obal/etiketu/kopii obalu či etikety s povinnými informacemi.
 17. Dle žalované nemusí být obaly či etikety shodných potravin (shodné šarže) nutně zcela identické a navzájem od sebe nerozeznatelné. Třebaže se jedná o potraviny stejné šarže, mohou být umístěny v různých obalech obsahujících různé etikety s částečně odlišnými informacemi, např. o hmotnosti obsahu. Žalovaná má zato, že bez neuchování každého rozbaleného kusu obalu/etikety/kopie potraviny shodného druhu, shodné šarže, totožného data spotřeby nelze pravdivé informace o potravinách, které byly rozbaleny a byly prodávány po jednotlivých částech, doložit. Uchování všech daných obalů či jejich kopií má za účinek také to, že je možno lépe ověřit, že se o totožnou potravinu totožné šarže jedná.
 18. K žalobní námitce neprávne hodnoceného skutkového stavu žalovaná uvedla, že povinnost uchovat v místě prodeje jednotlivých částí potraviny po dobu jejich uvádění na trh původní obal potraviny nebo etiketu, které obsahují povinné informace, popřípadě čitelnou a srozumitelnou kopii obalu nebo etikety dle jejího výkladu, znamená, že provozovatel potravinářského podniku je povinen uchovat původní obal nebo etiketu (případně jejich kopii) ke každé z potravin (tedy ke každému jednotlivému rozbalenému kusu potraviny), které jsou po částech uváděny na trh. Žalobce se tak nemůže této povinnosti zbavit tím, že pro všechny rozbalené potraviny stejného druhu a šarže uchová pouze jednu originální etiketu. Takovým přístupem totiž znemožní kontrolu toho, zda deklarovanou praxi dodržuje. Originální etiketu není možné nahradit jinými dokumenty (dodacími listy, dokumenty o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra), jak argumentuje žalobce, neboť tyto dokumenty nemají shodné povinné údaje.
 19. K žalobní námitce, že žalobce prokázal, že původní etikety předmětných potravin byly shodné, žalovaná uvedla, že dodržení povinnosti požadavku na uschování více obalů či
- Za správnost vyhotovení: R. V.

etiket vztahující se k jedné nabídkové nádobě obsahující potravinu stejného druhu, šarže a data spotřeby ve formě jejich kopií přitom může, ale i nemusí znamenat, že by (kromě možnosti uchovat originály obalů či etiket) pracovníci obviněného pořídili u konkrétní potraviny několik téměř identických fotografií. Právě uchovávání každého z jednotlivých obalů/etiket potraviny nebo jejich kopie, která byla z těchto rozbalených obalů přemístěna do nabídkové nádoby na pultu, umožňuje *doložení pravdivých informací o potravine* (v celém jejím množství), *kteřá byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech* a kontrolu naplnění cíle a účelu předmětné právní úpravy.

20. K žalobní námitce týkající se odchýlení od správní praxe žalovaná odkázala na její vypořádání na straně 15 a násl. napadeného rozhodnutí. Shrnula, že z kontrolních zjištění uvedených v protokolech o kontrolách nelze ani v jednom případě seznat, jaké druhy potravin byly předmětem kontroly a jaké množství potravin bylo uváděno na trh. Uvedené protokoly tak nepodporují tvrzení žalobce o tom, že správnost jeho praxe byla opakovaně potvrzena kontrolami SZPI. Kontrolní zjištění zaznamenané kontrolním orgánem (shodně ve všech protokolech o kontrole) spíše nasvědčuje tomu, že byla provedena pouze namátková kontrola vybraných potravin zaměřená na to, zda předložený obal potraviny nebo etikety, popř. jejich kopie obsahuje povinné informace, a zda kontrolovaná osoba zaznamenává datum rozbalení potraviny a přiměřeně zkracuje datum použitelnosti u potravin po jejich rozbalení za účelem prodeje jednotlivých částí, a to s ohledem na deklaraci výrobce nebo s ohledem na povahu potravin, včetně stanovení podmínek jejich dalšího uchování. Předmětné protokoly nepodporují tvrzení žalobce o tom, že měl v rámci předchozích kontrol aprobeovat žalovaným uvedenou praxi nakládání s obaly nebo etiketami rozbalených potravin jako plně souladnou s obsahem povinnosti uvedené v ustanovení § 3 odst.1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb.
21. K námitce nepřiměřenosti výše pokuty žalovaná zrekapitulovala, že žalobci byla napadeným rozhodnutím uložena úhrnná pokuta ve výši 300.000 Kč, a to za celkem 4 přestupky. Pokuta byla uložena v roce 2025. Mezi jím zmiňovanými řízeními je tedy rozdíl více jak 2 roky. Praxe ukládání pokut se vyvíjí v čase a nelze jednoduše srovnávat výši jednotlivých pokut v rozhodnutích vydaných s odstupem let. K disproporci ve výši sankcí uložených v žalobcem porovnávaných řízeních uvedla, že jejím důvodem není svévole správních orgánů rozhodujících v nyní vedeném řízení (jak se snaží předeštit žalobce), nýbrž až excesivně nízká pokuta uložená inspektorátem v Táboře.
22. Dle žalované se SZPI nedopustila při hodnocení kritérií relevantních pro určení druhu a výměry trestu dle § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. nesprávnosti či protiprávnosti. Zdůraznila, že počet přestupků sám o sobě neodůvodňuje výši uložené pokuty, a to ani, pokud je porušena stejná právní povinnost, protože okolnosti pojící se k jednotlivým správním řízením se vždy liší, výše pokuty je ovlivněna řadou skutečností, které jsou při rozhodování o výši sankce zohledňovány v úvahách správních orgánů. Každý případ je jiný a každý případ je vysoce individualizovanou záležitostí. Podotkla, že pokuty ukládané provozovatelům potravinářských podniků by měly mít vedle preventivního účinku (individuální i generální prevence) rovněž účinek represivní. Uložením pokuty tak může dojít, a také běžně dochází, k citelnému zásahu do majetkových práv pachatele deliktu. Bez tohoto účinku by bylo ukládání sankcí ve správním řízení bezúčelné. V této souvislosti žalovaná poukázala na ustanovení článku 139 odst. 1 Nařízení (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017, o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem

zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, v platném znění, který požaduje, aby sankce byly účinné, přiměřené a odrazující. Dodala, že při výměře pokuty se prvostupňový i odvolací orgán musí řídit nejenom počtem jednotlivých dílčích útoků, resp. přestupků, ale i konkrétními okolnostmi dané věci, přičemž poukázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2025, čj. 10 As 261/2024-64, a rozsudek Městského soudu v Praze čj. 10 A 84/2012-45.

23. Žalovaná je přesvědčena, že plnění zákonných povinností není na místě hodnotit jako polehčující okolnost, ani uvádění na trh vybrané komodity - potraviny proto nelze jakkoliv hodnotit v jeho prospěch. Pokud se týče charitativní činnosti žalobce, jedná se nepochybně o záslužnou činnost, ta však nesnižuje závažnost zjištěných protiprávních jednání. Zohlednit dosavadní bezúhonnost žalobce by bylo namístě v případě, že by se prokazatelně jednalo o první, popř. ojedinělé porušení právních předpisů. Žalované je nicméně z její úřední činnosti známo, že žalobce byl za poslední rok několikrát shledán SZPI pravomocně vinným ze spáchání přestupků. Žalovaná nadále neshledává důvod jakkoliv zohlednit ve prospěch žalobce to, že poskytl SZPI veškerou nezbytnou součinnost a bez zbytečného odkladu po provedení kontroly přijal odpovídající opatření, neboť se jedná o povinnosti kontrolované osoby, jejichž nesplnění naopak zakládá odpovědnost ze spáchání přestupků.

IV. Posouzení věci krajským soudem

24. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
25. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že ve dnech 7. 10., 11. 10. a 18. 10. 2024 provedli inspektoři SZPI, inspektorátu v Hradci Králové, u žalobce kontrolu zaměřenou na dodržování povinností stanovených přímo použitelnými evropskými předpisy a zákonem č. 110/1997 Sb. Výsledky kontroly jsou zachyceny v kontrolních protokolech z uvedených dnů č. P101-61570/24, č. P103-61570/24 a č. P108-61570/24 včetně příloh.
26. Proti protokolu o kontrole č. P108- 61570/24 podal žalobce dne 22. 10. 2024 námítky. V nich uvedl, že zákon č. 110/1997 Sb. by měl být aplikován tak, aby byla sledovatelnost potravin zajištěna v rámci efektivních a přiměřených postupů, které umožňují rychlou identifikaci potravin a surovin. Tyto systémy zavedené má, k čemuž přiložil skladový pohyb zboží na dotčené provozovně. Dle jeho názoru je proto požadavek SZPI na plnění § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb. nelogický. V reakci na námítky SZPI nezpochybnila tvrzení žalobce, že má zaveden systém sledovatelnosti potravin, námítky však důvodnými neshledal.
27. Na základě kontrolních zjištění dospěla SZPI k závěru, že stav věci byl zjištěn bez důvodných pochybností, a rozhodla proto o vině žalobce příkazem ze dne 7. 3. 2025, čj. SZPI/AN617-10/2025, a uložila mu pokutu ve výši 300.000 Kč. Proti příkazu podal žalobce odpor, proto byl zrušen a bylo pokračováno ve správním řízení. SZPI proto vyrozuměla žalobce o pokračování ve správním řízení, v němž jej rovněž informovala o dosud shromážděných podkladech pro vydání rozhodnutí a poučila jej o jeho procesních právech, včetně práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.
28. Následně SZPI vydala dne 5. 5. 2025 rozhodnutí čj. SZPI/AN617-15/2025, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupků, jak jsou specifikovány shora v bodě I. tohoto rozsudku a uložena pokuta ve výši 300.000 Kč.
29. Proti uvedenému prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí potvrdila.
30. Krajský soud posoudil žalobu v mezích jejího rozsahu a uplatněných žalobních důvodů.
31. V prvním okruhu žalobních námitek žalobce nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že se měl dopustit přestupku dle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 110/1997 Sb. porušením povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 písm. l) téhož zákona. Nutno poznamenat, že ve vztahu k dalším přestupkům, které mu byly kladeny za vinu shora specifikovaným rozhodnutím SZPI, námítky nevznsl.
32. Dle ustanovení § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 110/1997 Sb. *se provozovatel potravinářského podniku se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. l) nezkrátí datum minimální trvanlivosti nebo použitelnosti anebo neuchová původní obal potravin y nebo etiketu nebo čitelnou a srozumitelnou kopii obalu nebo etikety.*

Za správnost vyhotovení: R. V.

33. Dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) téhož zákona platí, že *provozovatel potravinářského podniku je povinen podle deklarace provozovatele potravinářského podniku, který potravinu vyrobil, nebo pokud není uvedena, s ohledem na povahu potraviny přiměřeně zkrátit datum minimální trvanlivosti nebo použitelnosti uvedené na obalu potraviny, pokud byla rozbalena za účelem prodeje jednotlivých částí spotřebiteli, a stanovit i podmínky jejího dalšího uchování tak, aby nedošlo ke zhoršení jakosti a bezpečnosti potraviny, zaznamenat datum rozbalení potraviny a uchovat v místě prodeje jednotlivých částí potraviny po dobu jejich uvádění na trh původní obal potraviny nebo etiketu, které obsahují povinné informace, popřípadě čitelnou a srozumitelnou kopii obalu nebo etikety* (podtržení textu bylo pro zdůraznění provedeno soudem).
34. Žalobci je vytýkáno, že jako provozovatel potravinářského podniku jednal v rozporu s ustanovením § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb., když dne 18. 10. 2024 uváděl na trh z obslužného chladicího zařízení na prodejní ploše v nabídkových nádobách 0,731 kg potravin, které byly na provozovnu dodány balené za účelem prodeje po částech (0,379 kg potraviny Salát ala krab s řapíkatým celerem; 0,352 kg potraviny Vajíčkový salát), a neměl nim uchován v místě prodeje jednotlivých částí potravin po dobu jejich uvádění na trh původní obal potravin nebo etikety, které obsahují povinné informace, popřípadě čitelnou a srozumitelnou kopii obalu nebo etiket těchto potravin. Žalobce přitom namítá, že ve správním řízení tvrdil a prokázal, že veškeré vybalené potraviny shodného druhu nabízené v jedné nabídkové nádobě jsou vždy shodné šarže, mají totožné datum spotřeby a totožnou etiketu, a proto ponechává v místě prodeje vždy pouze jednu originální etiketu od každé takto nabízené potraviny, což považuje za právně souladnou a správnou praxi.
35. V daném případě je tak sporný výklad ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona č. 110/1997 Sb., konkrétně posouzení otázky, zda je u potraviny rozbalené za účelem prodeje jejích jednotlivých částí nutné uschovat v místě prodeje po dobu uvádění na trh původní obal potraviny nebo etiketu, popř. jejích kopii všech jednotlivých balení potraviny stejného druhu a šarže (což je názor žalované), nebo zda je u potraviny stejného druhu a šarže postačující uchování jednoho původního obalu nebo etikety, popř. její kopie (jak namítá žalobce).
36. Povinnost uchovávat původní obal nebo etiketu rozbalených potravin byla do zákona č. 110/1997 Sb. vložena novelou provedenou zákonem č. 180/2016 Sb. (jak ostatně zmínili i oba účastníci). Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že jednak transponuje směrnici o tabákových a souvisejících výrobcích, a jednak (ve vztahu k potravinám) upřesňuje povinnosti provozovatelů potravinářských podniků a kompetence mezi dozorovými orgány při výkonu dozoru nad dodržováním požadavků potravinového práva v potravinovém řetězci. Jedná se o změny, které vyplynuly z podnětů provozovatelů potravinářských podniků či dozorových orgánů. Konkrétně k novelizovanému § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách důvodová zpráva uvádí, že jde o zpřesnění a rozšíření stávající povinnosti provozovatele potravinářského podniku, a jeho cílem je zabezpečení doložení pravdivých informací o potravině, která byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech. Je zde uvedeno, že ustanovení je flexibilní a nabízí několik možností splnění povinnosti jako např. uchování etikety, její kopie, nebo její fotografie; toto je možné provést např. běžně dostupnými mobilními telefony. Cílem právní úpravy tak je zajistit, aby informace o rozbalené potravine byly v místě jejího prodeje dostupné a ověřitelné, přičemž uložená povinnost směřuje především k tomu, aby nemohlo být

manipulováno s datem použitelnosti, resp. s datem minimální trvanlivosti, u potravin rozbalených za účelem prodeje.

37. Povinnost stanovená v ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách není transpozicí evropského práva, jak uváděl žalobce. Důvodová zpráva sice jako jeden z důvodů přijetí předmětné novely uvádí transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES, avšak důvod přijetí právní úpravy (jak je patrné ze samotného názvu směrnice) se týká výlučně tabákových a souvisejících výrobků. Pro výklad ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách proto není relevantní kontrolní praxe v Německu, na kterou v této souvislosti žalobce poukazoval.
38. Pokud jde o samotné ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách a jeho výklad, krajský soud se ztotožňuje s názorem žalované, že již z jeho jazykového znění vyplývá povinnost provozovatele potravinářského podniku uchovávat každý obal či etiketu (případně jejich kopie) od každého druhu potravin, kterou rozbalí a nabízí zákazníkům. Takový postup zároveň nejlépe odpovídá účelu právní normy. Tím je jasná a přehledná dohledatelnost informací o potravině, která byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech. I když bude počet uchovávaných obalů či etiket vyšší než při postupu, který prosazuje žalobce, nepředstavuje to pro provozovatele potravinářského podniku zátěž neúnosnou. Uchování originálních etiket či obalů umožňuje v případě kontroly jednoduché ověření, že provozovatel tuto svoji povinnost plní, a umožňuje jednoduchým způsobem ověřit, které potraviny jsou aktuálně zákazníkům nabízeny.
39. Splnění povinnosti uchovávat po dobu prodeje originální obaly rozbalených potravin, které jsou zákazníkům nabízeny k prodeji, nelze nahradit ani předložením dokumentů o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra a dodacích listů. Takový postup neumožňuje jednoznačně ověřit, že není prodáván výrobek (také) jiné šarže. Smyslem citovaného ustanovení je možnost dohledání a doložení pravdivých informací o každé potravině, která byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech, což právě a jedině uchování originálních obalů či etiket garantuje.
40. Krajský soud tedy neshledal tento žalobní bod důvodný, neboť je povinností žalobce s ohledem na shora uvedené uchovávat každý obal či etiketu (případně jejich kopie) od každé potravin, kterou rozbalí a nabídne k prodeji zákazníkům.
41. Dle žalobce postrádalo jeho jednání (i v případě, že by byl právní výklad žalované správný) materiální stránku přestupku, a tudíž nemohlo být kvalifikováno jako přestupek, neboť nebylo prokázáno, že jednání skutečně ohrozilo nebo bylo způsobilé ohrozit chráněný veřejný zájem. Ani této námitce krajský soud nemohl přisvědčit.
42. K tomu nutno uvést, že pro vznik odpovědnosti za přestupek je třeba naplnění jak formálního, tak i materiálního znaku přestupku. Ten je vyjádřen v § 2 odst. 1 zákona o přestupcích slovy „porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“. Lze konstatovat, že obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Již samotné stanovení

formálních znaků přestupku tedy v sobě nese v běžně se vyskytujících případech i stupeň nebezpečnosti činu pro společnost zpravidla vyšší než nepatrný.

43. Není přitom pravdou, že by se správní orgány touto otázkou vůbec nezabývaly. Již prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí uvedl ve výrokové části, v čem spatřuje naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku s tím, že dle jeho názoru tak byl spotřebitel při nabízení potravin k prodeji přímo ohrožen možným neposkytnutím kompletních a pravdivých informací o potravině, která byla rozbalena a prodávána po jednotlivých částech. Žalovaná pak s poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28, uvedla, že prvostupňový orgán ani on sám „neshledal žádné okolnosti, které by závažnost protiprávního jednání natolik umenšovaly, že by se nejednalo o přestupek“.
44. Krajský soud dodává, že závažnost přestupkového jednání je založená nesplněním povinnosti dle shora citovaného ustanovení. Ani soud neshledává žádné významné okolnosti, které by mohly vyloučit ohrožení právem chráněného zájmu, jímž je bezpečnost a zdravotní nezávadnost potravin rozbalených za účelem jejich prodeje po částech, kterou lze bezpečně ověřit toliko z originálních obalů či etiket, potažmo jejich kopií. Žalobci přitom nic nebránilo, aby je pro potřeby případné kontroly shromažďoval. Nutno připomenout, že přestupek, který žalobce sporuje, je tzv. ohrožovací, tedy nevyžaduje způsobení žádné škody ani újmy spotřebitelům.
45. Krajský soud nemůže přisvědčit ani žalobní námitce, že žalovaná nesprávně hodnotila skutkový stav. Žalobce tvrdí, že je způsobilý doložit, že v nabídkových nádobách umístěných v prodejním pultu došlo ke smísení rozbalené potravin shodného druhu, shodné šarže, totožného data a totožné etikety, a to dokumenty o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra a dodacími listy těchto potravin, což také učinil v rámci podaných námitek proti protokolu o kontrole.
46. K této námitce nutno odkázat na shora uvedený závěr, že provozovatel potravinářského podniku je povinen uchovat původní obal nebo etiketu (případně jejich kopii) ke každé z potravin (tedy ke každému jednotlivému rozbalenému kusu potravin), které jsou po částech uváděny na trh.
47. Jak již uvedla i žalovaná, originální obal nebo etiketu není možné nahradit jinými dokumenty, tj. dodacími listy, dokumenty o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra, neboť tyto dokumenty nemají shodné povinné údaje. A jak je také již shora uvedeno, právě uchovávání každého z jednotlivých obalů/etiket potravin nebo jejich kopie, která byla z těchto rozbalených obalů přemístěna do nabídkové nádoby na pultu, umožňuje doložení pravdivých informací o potravině (v celém jejím množství), která byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech, a kontrolu naplnění cíle a účelu předmětné právní úpravy. Postup žalované, která akceptuje toliko zákonem deklarovanou dokumentaci, zaručuje rovné podmínky pro všechny kontrolované subjekty a nelze jej považovat za formalistický.
48. V dalším žalobním bodě žalobce namítal, že se správní orgány odchýlily od správní praxe a právního výkladu zastávaného jinými inspektoráty žalované. Praxe, kterou mu žalovaná nyní vytýká, byla nescetněkrát předmětem kontroly v jeho provozovnách, o čemž dle jeho názoru svědčí protokoly o kontrolách, které v průběhu správního řízení předložil. Má proto zato, že měl legitimní důvod věřit tomu, že jeho postup spočívající v uchování pouze

jednoho obalu či etikety v případě mísení potravin shodného druhu, šarže, totožného data spotřeby a totožné etikety z původního obalu je správný.

49. Žalovaná se touto otázkou zabývala na straně 15 a násl. svého rozhodnutí, neboť žalobce již v odvolání obdobně argumentoval konkrétně specifikovanými protokoly o kontrolách. K tomu z těchto protokolů ocitovala pasáže týkající se kontroly plnění § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách a uvedla, že z nich nelze ani v jednom případě seznat, jaké druhy potravin byly předmětem kontroly a jaké množství potravin bylo uváděno na trh. Kontrolní zjištění zaznamenané kontrolním orgánem (shodně ve všech protokolech o kontrole) dle žalované spíše nasvědčuje tomu, že byla provedena pouze námtková kontrola vybraných potravin, nadto zaměřená na to, zda kontrolovanou osobou předložený obal potravin nebo etikety, popř. jejich kopie obsahuje povinné informace, a dále na to, zda kontrolovaná osoba zaznamenává datum rozbalení potravin a přiměřeně zkracuje datum použitelnosti (resp. datum minimální trvanlivosti) u potravin po jejich rozbalení za účelem prodeje jednotlivých částí, a to s ohledem na deklaraci výrobce nebo s ohledem na povahu potravin, včetně stanovení podmínek jejich dalšího uchování. Žalovaná současně konstatovala, že SZPI nevykonává v naprosto převažující většině případů svou kontrolní činnost jako komplexní, nýbrž jako námtkovou kontrolu dodržování povinností v oblasti potravinového práva. V rámci těchto kontrol provádí kontrolu vybraných požadavků (nebo i jejich částí) při uvádění potravin na trh.
50. Krajský soud přisvědčuje závěru žalované, že žalobcem poukazované protokoly o kontrolách v jeho provozovnách nedokládají jeho tvrzení o tom, že v rámci předchozích kontrol v jeho provozovnách byla arobována jeho praxe při nakládání s obaly nebo etiketami rozbalených potravin jako plně souladná s obsahem povinnosti uvedené v ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách. Je totiž pravdou, že z kontrolních zjištění zaznamenaných v uvedených protokolech nelze učinit závěr, že by kontrolní orgán potvrdil (nebo dokonce opakovaně potvrdil), že žalobcem prosazovaná praxe (uchování jednoho z více obalů potravin stejného druhu totožného data spotřeby a šarže) je zcela dostačující ke splnění předmětné povinnosti ve vztahu k celkovému množství potravin umístěné v nabídkové nádobě.
51. K názoru žalované, že i kdyby tomu bylo tak, jak tvrdí žalobce, že by se však jednalo o názor, který by nebyl v souladu se zněním předmětného ustanovení, a proto by nebylo možno jej považovat za arobovaný způsob splnění předmětné povinnosti, krajský soud doplňuje, že judikatura správních soudů připouští, že za jistých okolností může i nezákonný postup správních orgánů založit legitimní očekávání. To se však v nyní posuzovaném případě nestalo.
52. Závěry judikatury k dané otázce shrnul Nejvyšší správní soud v nedávné době například v rozsudku ze dne 18. 9. 2025, čj. 22 Afs 143/2025-40, v němž zopakoval, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“ V navazujících rozsudcích Nejvyšší správní soud konstatoval, že i praxe, která byla nezákonná, může založit legitimní očekávání (srov. např. jeho rozsudky ze dne 13. 9. 2017, čj. 2 Afs 345/2016-34, ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 97/2017-49, nebo ze dne 21. 9. 2020, čj. 3 As 51/2018-27), přičemž uvedl také podmínky, za kterých je důvěra ve správní praxi

Za správnost vyhotovení: R. V.

v takových případech chráněna (viz rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2010, čj. 6 Ads 88/2006-159, ze dne 9. 4. 2024, čj. 1 Afs 10/2024-33). Současně je Nejvyšším správním soudem opakovaně zdůrazňováno, že legitimní očekávání může založit pouze praxe ustálená, jednotná a dlouhodobá.

53. V nyní posuzovaném případě se žalobce nemůže dovolávat důvěry ve správní praxi, protože není splněna ani právě zmíněná základní podmínka vzniku legitimního očekávání, neboť jím uváděnou správní praxi nelze považovat za ustálenou, jednotnou a dlouhodobou. Ustálená, jednotná a dlouhodobá praxe je taková činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů, kterou je správní orgán vázán a která je doplněním psaného práva způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Žalobce své legitimní očekávání opírá o pět protokolů o kontrole. Ty však byly zpracovány pouze inspektoráty v Praze a Ústí nad Labem, tj. dvěma ze sedmi inspektorátů Státní zemědělské a potravinářské inspekce. I kdyby však bylo prokázáno, že předmětem žalobcem uváděných kontrol bylo komplexní posouzení plnění povinností podle § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách, tj. že kontroly nebyly pouze námatkové (jak tvrdí žalovaná), nemělo by to na shora uvedený závěr vliv. Příslušnou správní praxi by totiž ani tak nebylo možné považovat za jednotnou a ustálenou. Navíc by se nejednalo ani o praxi dlouhodobou, neboť šlo o kontroly provedené v prosinci 2023 a jedna v červnu 2024.
54. Pro úplnost nutno dodat, že je sice možné, aby i opomenutí založilo relevantní správní praxi z pohledu vzniku legitimního očekávání, muselo by se však jednat o vědomou, resp. zamýšlenou, pasivitu správního orgánu. „*Ustálenou správní praxi ohledně výkladu nějakého ustanovení právního předpisu nemůže založit pasivita, která má svůj důvod jiný než právní názor správního orgánu, že v daných případech konat nemá. V takovém případě totiž nekonání nemá vztah k výkladu právního předpisu*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2025, čj. 22 Afs 143/2025-40). Aby se tedy jednalo o praxi, která by mohla založit vznik legitimního očekávání žalobce, musely by správní orgány (kromě požadavku na ustálenost, jednotnost a dlouhodobost správní praxe) projevit svou vůli výslovně v podobě konkrétního ujištění (např. veřejně dostupnou informací obsaženou např. v metodické příručce, v rozhodnutí žalované nebo sdělením kontrolujícího inspektora apod.). Z postupu správních orgánů by tedy muselo být zjevné, že se jedná o opomenutí chtěné, nikoliv opomenutí vzniklé z důvodu jiných skutečností (ať již námatkovostí kontroly či nedůsledností kontrolujícího inspektora). I tento předpoklad dostatečně konkrétního ujištění vyplývá z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38). Prosté nepostižení zavedené praxe žalobce kontrolními inspektory těmito požadavkům dostát nemůže.
55. Krajský soud tedy uzavírá, že žalobci nemohlo na základě jím poukazovaných předchozích kontrol v jeho provozovnách vzniknout legitimní očekávání ve správnost jeho postupu při plnění povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách.
56. Další okruh námitek se vztahoval k výši pokuty, kterou žalobce označil za nepřiměřenou. Dle jeho názoru uložená pokuta 300.000 Kč neodpovídá zásadě přiměřenosti správního trestu a legitimního očekávání a individualizaci správního trestu, přičemž poukázal na příkaz SZPI, inspektorátu v Táboře ze dne 24. 7. 2023, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 15.000 Kč za tři dle jeho názoru srovnatelné přestupky.

57. Krajský 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 stanovených zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 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.
58. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za přestupek, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004-87).
59. V posuzovaném případě správní orgán I. stupně odůvodnil svůj závěr ohledně výše udělené pokuty na stranách 9 až 12 jeho rozhodnutí, žalovaná pak na stranách 19 až 22 jejího rozhodnutí. Žalovaná uvedla, že v dané věci došlo k souběhu čtyř přestupků, proto byla na věc aplikována absorpční zásada. Prvostupňový orgán určil výměru pokuty v rámci zákonného limitu nejvyšší horní hranice sazby pokuty 10.000.000 Kč (nejzávažnějším byl přestupek dle § 17 odst. 2 písm. c/ zákona o potravinách spočívající v nedodržení základních hygienických podmínek). Žalovaná se ztotožnila se závěry správního orgánu I. stupně, když se souhlasně vyjádřila jak k jeho hodnocení následků přestupkového jednání, úvahám o způsobu a okolnostech jeho spáchání, tak i polehčujícím i přitěžujícím okolnostem. Protiprávní jednání bylo hodnoceno celkově jako střední a dle žalované je pokuta ve výši 300.000 Kč, která činí 3 % z maximálního možného limitu stanoveného zákonem (§ 17f písm. c/ zákona o potravinách) přiměřená danému protiprávnímu jednání a závažnosti a byla vyměřena tak, aby splnila svůj preventivní účel a měla ve vyvážené míře i represivní charakter.
60. Z rozhodnutí správních orgánů je tak seznatelné, na základě jakých úvah týkajících se vyhodnocení jednotlivých kritérií, jež jsou dle zákona rozhodná pro určení výměry sankce, byla stanovena konečná výše pokuty. Správní orgány popsaly význam zákonem chráněného zájmu a jeho porušení, způsob, okolnosti a závažnost protiprávního jednání. Je zjevné, jaké okolnosti byly zohledněny ve prospěch i v neprospěch žalobce. K tomu je třeba zdůraznit, že kritéria vyjmenovaná v § 37 a § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou toliko demonstrativní, když účelem uvedených ustanovení je dát správnímu orgánu

kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, čj. 1 As 80/2020-36).

61. Krajský soud neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nezákonné z důvodu nepřiměřenosti uložené sankce. Správní orgány uložily žalobci pokutu ve výši 300.000 Kč podle § 17f písm. c) zákona o potravinách, který umožňuje za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. c) uložit pokutu až do výše 10.000.000 Kč. Správní orgány přitom uložily trest podle správního ustanovení za nejpřísnější ze sbíhajících se přestupků (§ 41 odst. 1 s. ř. s.). Pokuta tedy byla uložena v zákonem stanovené sazbě. Žalovaná zároveň dostatečně zjistila všechny skutkové okolnosti.
62. Dále lze uvést, že mezi hlediska individualizace trestu patří zejména závažnost přestupku, význam chráněného zájmu, který byl přestupkem dotčen, způsob spáchání přestupku, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti přestupku není hlavním kritériem jeho skutková podstata, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97). Krajský soud připomíná, že protiprávní jednání žalobce bylo hodnoceno celkově jako střední, proto se pokuta ve výši 3 % horní hranice zákonem stanovené sazby nemůže jevit jako nepřiměřeně vysoká.
63. Žalobce v této souvislosti poukazoval především na příkaz SZPI v Táboře ze dne 24. 7. 2023, čj. SZPI/BL388-15/2023. Tímto příkazem mu byla uložena pokuta ve výši 15.000 Kč za tři přestupky. Krajský soud souhlasí s názorem žalované, že v tomto poukazovaném případě byla inspektorátem v Táboře uložena pokuta jako příliš nízká a vybočující z rozhodovací praxe SZPI (jak je soudu známo z úřední činnosti). Nutno navíc zdůraznit, že existence tohoto pouhého jednoho případu, který žalobce v žalobě zmínil, nemůže postačit k závěru o utvoření ustálené, jednotné a dlouhodobé rozhodovací praxe správního orgánu, kterou by byla žalovaná vázána. Při neexistenci relevantní správní praxe ohledně stanovování výše pokut za přestupky spáchané žalobcem v projednávané věci pak současně ani nemohlo dojít k porušení zásady legitimního očekávání, neboť ta nemohla bez existující správní praxe vůbec vzniknout.
64. Pokud jde o žalobcovu výhradu týkající se nezohlednění polehčujících okolností, nutno v obecné rovině konstatovat, že za polehčující lze označit takovou okolnost, která snižuje společenskou škodlivost přestupku a působí ve prospěch pachatele. Demonstrativní výčet polehčujících okolností je pak uveden v § 39 přestupkového zákona, přičemž se jedná o (1) spáchání přestupku ve věku blízkému věku mladistvých; (2) spáchání přestupku za účelem odvrácení útoku nebo jiného nebezpečí, nebyly-li zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze; (3) napomáhání k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolné nahrazení způsobené škody; (4) oznámení přestupku správnímu orgánu a účinné napomáhání při jeho objasňování; (5) spáchání přestupku pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném. Byť se jedná o výčet demonstrativní, je na uvážení správních orgánů, jaké okolnosti při úvaze o ukládané sankci zohlední. Uvedený výčet tedy za polehčující okolnosti označuje především takové situace, kdy jednání pachatele naplňující skutkovou podstatu přestupku bylo provedeno v (obecně řečeno) tísní, nebo v případě, že se pachatel aktivně snažil následek svého jednání odčinit.

65. Žalobcem v žalobě konkretizované okolnosti však za polehčující být považovány nemohou. K jeho poukazu na skutečnost, že došlo ke zjištění šesti skutků, přičemž při každé kontrole bylo zjištěno pouze jedno až tři pochybení, ačkoli prodává tisíce různých produktů a prostory předmětných provozoven jsou poměrně velké, nutno zopakovat, že podstatná je intenzita porušení zákonem chráněného zájmu u konkrétního zjištěného přestupkového jednání a ani pouze počet přestupků sám o sobě neodůvodňuje výši uložené pokuty.
66. Žalobce za polehčující okolnost zmiňoval i dlouholetou historii dodržování předpisů a požadavků stanovených právními předpisy a vykonávání činnosti v souladu s právem a že nevyvíjí žádné nelegální aktivity. Žalobce však byl a je povinen dodržovat veškeré povinnosti, které mu vyplývají z právních předpisů, obecně proto není důvod, proč by jejich dodržování mělo být zohledňováno jako polehčující okolnost. Bylo by zřejmě namístě zohlednit případnou dosavadní bezúhonnost žalobce v případě, že by se jednalo o první, popř. ojedinělé porušení právních předpisů. Jak však poznamenala žalovaná, z úřední činnosti jí je známo, že žalobce byl i za poslední rok několikrát shledán SZPI pravomocně vinným ze spáchání přestupků (odkázala na konkrétní rozhodnutí SZPI). Rovněž poskytnutí veškeré nezbytné součinnosti SZPI a po provedení kontroly přijetí odpovídajících opatření nelze hodnotit jako polehčující okolnost, neboť jde o plnění zákonem daných povinností žalobci jako každé kontrolované osobě. Dodržování ostatních zákonných povinností (než právě kontrolovaných) skutečně nelze považovat za něco výjimečného, co by mělo být „oceněno“ nižší pokutou za pochybení zjištěná při provedené kontrole.
67. Pokud jde o zmiňovanou charitativní činnost žalobce, jedná se bezpochyby o záslužnou aktivitu. Té se však v určité míře věnují v podstatě všechny velké obchodní řetězce. Ani tato skutečnost však nemůže být považována za polehčující okolnost snižující závažnost zjištěných protiprávních jednání.
68. Krajský soud k žalobním námitkám týkajícím se výše pokuty, vycházejí ze shora popsaných judikatorních východisek, shrnuje, že správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností žalovanou, není v daném případě zatíženo vadami, pro které by napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát. Správní orgány se v dané věci řádně a dostatečně vypořádaly se všemi zákonnými požadavky pro stanovení trestu a se všemi relevantními okolnostmi. Lze dodat, že trest za protiprávní jednání nesmí být ani příliš přísný, ale ani příliš mírný.

V. Závěr a náklady řízení

69. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
70. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná náhradu nákladů nenárokovala a ze spisu nevyplývá, že by jí v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činností vznikly.

Poučení:

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

Za správnost vyhotovení: R. V.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 26. března 2026

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu