



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **Albert Česká republika, s. r. o.**, IČO 44012373
sídlem Radlická 520/117, Jinonice, 158 00 Praha 5
zastoupena advokátkou Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou
sídlem Medunova 2947/1, 155 00 Praha 5

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 30. 5. 2022, čj. SZPI/AX185-132/2021

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze (inspektorát), svým rozhodnutím z 13. 9. 2021, čj. SZPI/AX185-129/2021, uznal žalobkyni vinou z celkem 33 přestupků na úseku potravin, uložil jí pokutu 1 400 000 Kč, povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč a náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 9 397 Kč.
2. Žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím o odvolání žalobkyně tak, že drobně změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Žalobkyně navrhuje zrušení výroku II. napadeného rozhodnutí, alternativně pak požaduje snížení jí uložené sankce.

3. Soud ve věci rozhoduje podruhé. Rozsudkem z 27. 3. 2024, čj. 11 A 43/2022-74, zrušil napadené rozhodnutí. Většinu žalobních námitek nepřisvědčil, dal však za pravdu žalobkyni, že správní orgány porušily povinnost aplikovat absorpční zásadu při ukládání trestu za delikty spáchané ve vícečinném souběhu. Proto žalobě vyhověl, zrušil napadené rozhodnutí a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud (NSS) však tento rozsudek zrušil rozsudkem z 31. 10. 2025, čj. 4 As 63/2024-33. V něm vyšel z rozsudku rozšířeného senátu NSS z 9. 10. 2025, čj. 5 As 98/2022-51, a uzavřel, že žalovaný neměl povinnost aplikovat absorpční zásadu (bod 16 a 17).

2. Dosavadní průběh řízení

4. V červnu 2021 bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání celkem 28 přestupků v období od 5. 2. 2020 do 25. 2. 2021. V srpnu 2021 bylo řízení rozšířeno o přestupky spáchané od 16. 3. 2021 do 20. 5. 2021.
5. Dne 13. 9. 2021 vydal inspektorát prvostupňové rozhodnutí, kterým shledal žalobkyni vinou ze spáchání 33 přestupků a uložil jí pokutu ve výši 1 400 000 Kč. Při ukládání výše pokuty vzal v potaz, že došlo k souběhu přestupků, tudíž pokutu uložil podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný. Jako nejzávažnější z přestupků inspektorát označil skutek č. 9 – hovězí maso na polévku, které poslední den doby použitelnosti nevyhovělo ve znaku vůně a v případě konzumace takového masa hrozilo spotřebiteli závažnější ohrožení jeho zdraví. Za tento přestupek lze podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (zákon o potravinách), uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč.
6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém namítala nedostatečně zjištěný skutkový stav, nesprávnou aplikaci absorpční zásady, nepřiměřenou výši pokuty a chybějící údaj o době použitelnosti u potraviny v přestupku č. 18.
7. Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil bod 18 výroku I. prvostupňového rozhodnutí, tak, že do vymezení skutku doplnil datum použitelnosti potraviny, a výrokem II. ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
8. Žalovaný v souladu s § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), uvedl, že veškeré přestupky, o nichž je vedeno toto řízení se staly, resp. byly zjištěny až po 5. 2. 2020 po 10:45, tj. až po tom, co bylo dne 5. 2. 2020 v 6:01 hod. zahájeno správní řízení o přestupcích postihovaných v řízení sp. zn. SZPI/AB106/2020. Nemuselo tak být vedeno společné řízení. Stejně nemohlo být vedeno společné řízení o přestupcích spadajících do místní příslušnosti jiných inspektorátů.

3. Obsah žaloby

9. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a nezákonné, přičemž svoje námitky sdružuje do třech skupin žalobních bodů.
10. **První skupina** se týká vad skutkových zjištění. Žalovaný vyšel pouze z písemných důkazů a postupoval v rozporu s vyšetřovací zásadou, neboť nevyhledal důkazy v žalobkynin prospěch. Konkrétně nenařídil ústní jednání, na kterém by vyslechl její zaměstnance, čímž by bylo prokázáno, že přestupky jsou důsledkem pochybení jednotlivců, nikoliv systémového pochybení.

11. Dále žalobkyně namítá skutková pochybení u jednotlivých přestupků, jelikož podle ní tyto námitky nebyly dostatečně vypořádány.
12. V případě skutku č. 26 týkající se hladiny rezidua pesticidu namítá, že správní orgány nezohlednily okolnosti spáchání tohoto přestupku. V době spáchání totiž dovozci nemuseli provádět laboratorní rozbor. Prováděcí nařízení č. 2020/1540 stanovující tuto povinnost bylo přijato až 22. 10. 2020. Žalobkyně je však napadeným rozhodnutím viněna z toho, že porušovala povinnost dle čl. 18 odst. 1 písm. b) nařízení č. 396/2005 v období od 31. 8. do 12. 11. 2020. Navíc je v tomto ohledu postup správních orgánů nepřezkoumatelný, jelikož z rozhodnutí nejsou zřejmé konkrétní dopady okolností hodnocených ve prospěch i v neprospěch žalobkyně na výslednou pokutu. Tato povinnost správních orgánů vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 A 26/2015 (v žalobě nesprávně označen Městský soud v Praze – pozn. soudu). Není možné, aby žalobkyně prováděla testování na všechny možné zakázané látky, což dokládá *zápisem ze schůze „krizových koordinátorů na úseku potravin a krmiv“ ze dne 9. 10. 2020.*
13. Skutky č. 2, 3, 6, 12, 15, 16, 19–21, 28 a 30 se měla žalobkyně dopustit porušení čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (nařízení č. 852/2004), přičemž řada z nich má bagatelní charakter a zanedbatelnou společenskou škodlivost. Tím se však žalovaný nezabýval. Žalobkyně má za to, že rozhodovací praxe inspektorátu je ohledně postihů za drobný provozní nepořádek dlouhodobě nepřiměřeně tvrdá a nepřezkoumatelná, jelikož je založena na subjektivním posouzení daného inspektora.
14. V případě skutků č. 5, 11, 14, 18, 22 a 27, u nichž je žalobkyni kladeno za vinu, že uváděla na trh potraviny s prošlým datem použitelnosti, žalovaný pochybil, pokud nepřihlédl k tomu, že u většiny přestupků šlo o nevyřazené zboží s prošlou dobou použitelnosti reálně pouhých několik hodin, jelikož kontroly na prodejnách probíhají obvykle dopoledne.
15. **Druhá skupina námitek** se týká nesprávné aplikace absorpční zásady. Napadeným rozhodnutím je žalobkyně trestána za přestupky spáchané od 5. 2. 2020 do 20. 5. 2021. Současně však inspektorát vydal dne 14. 9. 2020 jiné rozhodnutí v řízení vedené pod sp. zn. SZPI/AB106/2020, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 3 600 000 Kč za přestupky spáchané od 29. 3. 2019 do 21. 1. 2020. Žalobkyně jednak namítá, že měl inspektorát vést společné řízení ohledně přestupků č. 1–18, které byly spáchany od 5. 2. 2020 do 4. 8. 2020, jelikož dne 6. 8. 2020 došlo k rozšíření předmětu řízení sp. zn. SZPI/AB106/2020, a tím pádem pro posouzení vedení společného řízení je rozhodným dnem právě den 6. 8. 2020. Pokud by bylo vedeno společné řízení, sankce za všechny přestupky by nedosáhly 3 600 000 Kč + 1 400 000 Kč. I pokud by nemělo být vedeno společné řízení, bylo nutné v nyní projednávaném řízení aplikovat absorpční zásadu při stanovování výše pokuty. Nadto by měl inspektorát, potažmo žalovaný, při použití absorpční zásady zohlednit i řízení vedená a rozhodnutí vydaná jinými inspektoráty v rozhodném období, jelikož se nejedná o samostatné správní orgány, ale pouhé vnitřní útvary v rámci jednoho správního orgánu.
16. **Třetí skupina námitek** se týká výše pokuty. Žalobkyně ji považuje za nepřiměřenou a má za to, že při jejím ukládání byla porušena zásada předvídatelnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Žalovaný nepřihlédl k tomu, že se jednalo o nedbalostní selhání jednotlivce, nezohlednil zanedbatelnou škodlivost přestupků, nevzal v potaz polehčující okolnost, že nedošlo k poškození spotřebitele, a naopak nesprávně přihlédl k délce trvání protiprávního jednání přestupků, které lze odhalit až laboratorním rozbořem. Konečně,

pokuta byla uložena mimo rámec dosud ukládaných pokut stejným nebo jinými inspektoráty, a jedná se tak o zneužití správního uvážení.

4. Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou, navrhl její zamítnutí a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož žalobkyně opakuje odvolací námitky, které již podrobně vypořádal.
18. **K první skupině žalobních námitek** uvedl, že žalobkyně nenavrhla doplnění dokazování, ani se k podkladům nevyjádřila. Nařízení ústního jednání nebylo nutné. Odpovědnost za přestupky právnických osob je odpovědností objektivní, tudíž není předmětem řízení zavinění jednotlivých zaměstnanců. Bylo by proto nadbytečné provádět výslech svědků ohledně školení zaměstnanců apod. Není pravdou, že by otázka přítomnosti reziduí pesticidu začala být řešena až v období, kdy se přestupek stal. Bezpečnostní limit byla žalobkyně povinna dodržet už před rokem 2020.
19. K závažnosti přestupků žalovaný uvádí, že inspektorát vycházel ze závěrů kontrolních zjištění, jejichž součástí je fotodokumentace. Zjištěný nepořádek byl takového rozsahu, že odůvodňuje závěr o nedodržení hygienických nedostatků. Jednání žalobkyně dosáhlo takové míry ohrožení cílů sledovaných předpisy potravinového práva, že je společensky škodlivé. Není možné hodnotit ve prospěch žalobkyně, že některé potraviny měly prošlé datum použitelnosti jen o jeden den. I jeden den po datu použitelnosti může mít závažné zdravotní důsledky pro spotřebitele.
20. **Ke druhé skupině námitek** žalovaný uvádí, že pro posouzení souběhu přestupků je rozhodující v souladu s § 88 odst. 3 zákona o přestupcích okamžik zahájení řízení. Názor žalobkyně, že určující pro ohrazení souběhu přestupků je vydání rozhodnutí, které posléze nabude právní moci, jde proti smyslu přestupkového zákona. Otázku souběhu a absorpční zásady řeší přestupkový zákon komplexně, v důsledku čehož není důvod pro analogické použití trestního práva. Jestliže § 88 odst. 3 zákona o přestupcích výslovně zapovídá správnímu orgánu možnost projednávat přestupek po zahájení řízení o jiném přestupku, bylo by absurdní dovozovat, že tento jiný přestupek má být v rovině hmotněprávní – pokud jde o určení druhu a výše trestu – posuzován tak, jako by společné řízení bylo vedeno. Absorpční zásada má být aplikována na přestupky projednané ve společném řízení. Pokud k němu nedošlo, lze situaci zohlednit za použití § 37 písm. b) nebo § 43 odst. 1 zákona o přestupcích, nicméně vždy pouze vůči přestupkům, které měly a mohly být projednány ve společném řízení.
21. Konečně **k námitkám ohledně nesprávné výše pokuty** a zohlednění polehčujících okolností žalovaný uvádí, že se všemi se již vypořádal v napadeném rozhodnutí. Z jeho úřední praxe je mu známo, že od roku 2019 bylo se žalobkyní vedeno a pravomocně ukončeno 32 správních řízení o stovkách přestupků. Žalobkyní namítaný systém kontroly, který má být podle ní polehčující okolností, zjevně není efektivní. Též nelze ve prospěch žalobkyně brát fakt, že nebylo zjištěno zdravotní poškození spotřebitele. Žalovaný má v souladu s judikaturou za škodlivé již pouhou potencialitu tohoto následku. Za potraviny uváděné na trh je zodpovědná žalobkyně, nicméně inspektorát vzal v potaz, že žalobkyně nebyla výrobcem či pěstitelem potraviny s reziduem pesticidu, zároveň je však její povinností nastavit takový systém kontroly, aby nevyhovující potraviny zachytila a na trh neuvedla.

5. Posouzení věci soudem

22. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci po poučení nevyjádřili nesouhlas [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.)]. Soud je o možnosti rozhodnout bez jednání dle citovaného ustanovení poučil opakovaně poté, co byl jeho první rozsudek zrušen (čl. 105 spisu). K výzvě soudu se žádný z účastníků nevyjádřil, a to ani ohledně možnosti rozhodnout bez jednání, ani k věci samé.
23. Soud nepovažoval za potřebné provádět důkaz *souhrnným záznamem setkání koordinátorů potravinové a krmivové krize z října 2020*, který žalobkyně k žalobě přiložila, jelikož skutečnosti, které mají být tímto záznamem prokázány, jsou pro posouzení věci nadbytečné, jak bude rozvedeno níže. Stejně tak nebylo potřebné provést k důkazu rozhodnutí inspektorátů žalovaného, které mají prokázat souběh v nich řešených přestupků s nyní projednávanými přestupky. To, že byla žalobkyně uznána vinou z těchto přestupků, není mezi stranami sporné a vyplývá to i ze správního spisu.
24. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
25. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
26. Žaloba není důvodná.

5.1 Rozsudek NSS čj. 4 As 63/2024-33

27. Soud již v úvodu uvedl, že ve věci rozhoduje podruhé. Závěry, které vyslovil NSS, je soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že soud vychází ze závěru, že žalovaný neměl povinnost aplikovat absorpční zásadu a zohlednit trest uložený v jiném řízení.
28. NSS se ve svém rozsudku nevyjádřil k žádným dalším žalobním námitkám a závěrům zdejšího soudu. Judikatura NSS je rozporná v tom, zda je soud svými předchozími závěry striktně vázán (rozsudek NSS z 10. 10. 2024, čj. 1 Afs 31/2024-91, bod 25) či zda jimi vázán není a může se od nich odchýlit (rozsudek NSS z 12. 7. 2022, čj. 4 Afs 264/2021-57, bod 40–42).
29. Soud však nevidí důvod se od svých předchozích závěrů odchýlit, i pokud by takovou možnost měl. Za takové situace není potřeba, aby doslova zopakoval závěry, které již vyslovil v předchozím rozsudku, a postačí, pokud je shrne (rozsudek NSS čj. 4 Afs 264/2021-57, bod 43).

5.2 K nepřezkoumatelnosti

30. Napadená rozhodnutí jsou přezkoumatelná.
31. Stanovení výše pokuty nelze chápat jako prostý součet přitěžujících a polehčujících okolností s předem danými matematickými hodnotami, nýbrž je na správním orgánu, aby přihlížel ke všem okolnostem daného přestupku jako k celku. Judikatura NSS dovodila, že správní orgány nejsou povinny přitěžující a polehčující okolnosti důsledně odlišit, nýbrž postačí, když se budou – přezkoumatelným způsobem – zabývat kritérii demonstrativně vymezenými v zákoně o přestupcích (rozsudek NSS z 20. 12. 2017, čj. 6 As 297/2017-34, bod 21 a judikatura tam citovaná). Přičemž těmito kritérii, stanovenými v § 37 až 42 zákona o přestupcích, se inspektorát při stanovování výše pokuty řídil a přezkoumatelným způsobem je zohlednil (str. 34–36 prvostupňového rozhodnutí). Tento postup pak přezkoumal i žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 38–40, přičemž neshledal na tomto postupu žádné nedostatky. Soud proto uzavírá, že rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.

5.3 K nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu

32. První žalobní okruh se týká skutkových zjištění. Soud tyto námitky neshledal důvodnými.
33. Nařízení ústního jednání není povinnou náležitostí řízení o přestupku. Pokud inspektorát považoval zjištěný skutkový stav za dostatečně prokázaný listinnými důkazy, nebylo třeba ústní jednání nařizovat. Žalobkyně nepožadovala nařízení ústního jednání, ani nenavrhovala doplnění dokazování. Výsledky zaměstnanců navrhla až v odvolacím řízení, a to velmi obecným způsobem v souvislosti s tím, že měl žalovaný nařídit ústní jednání za účelem provedení důkazu „(...) *svědeckou výpovědí osob pověřených kontrolou ze struktury účastníka řízení za účelem zjištění veškerých rozhodných skutečností svědčících ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení* (...)“. Z takového návrhu není zřejmé, jaké konkrétní osoby by měly vypovídat, či k jakým pochybením nebo tvrzením by se výpověď měla vázat.
34. Žalobkynina odpovědnost je koncipována jako odpovědnost objektivní, a proto je pochybení jejích zaměstnanců přičitatelné právě jí. Pokud žalobkyně chtěla výpověďmi svých zaměstnanců dokázat, že se jednalo pouze o pochybení jednotlivců, jak plyne z její žalobní argumentace, bylo by takové zjištění nadbytečné. K projednávanému porušení právních povinností došlo v souvislosti s místní, časovou a věcnou vazbou k činnosti žalobkyně, kterou je provozování potravinářského podniku. Zjevně se nejedná o excesivní jednání jejích zaměstnanců, což ostatně žalobkyně ani netvrdila.
35. K námitce, že byl žalovaný povinen nařídit ústní jednání, aby aktivně zjistil, zda nejsou dány okolnosti vylučující odpovědnost dle § 21 zákona o přestupcích, soud uvádí, že důkazní břemeno ohledně liberačních důvodů nesla žalobkyně. Liberační důvody představují výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti a uplatní se pouze v mimořádných a opodstatněných případech (rozsudek NSS z 31. 10. 2017, čj. 7 As 13/2017-45, bod 39 a judikatura tam citovaná). Žalobkyně v řízení před správními orgány ani v řízení před soudem neprokázala, že by vynaložila nadstandardní úsilí, aby pochybením předešla, ani nepředložila žádné důkazy k tvrzení, že prodejny pravidelně kontroluje a hodnotí nebo konkrétní záznamy s podrobnostmi o pravidelných školení svých zaměstnanců či záznamy o provedených kontrolách dat použitelnosti potravin, které uvádí na trh. Nelze se spokojit s tvrzením, že vynaložila veškeré úsilí, aby ke správnímu deliktu nedošlo, a ani pouhá obecná školení nemohou žalobkyni zprostit odpovědnosti (rozsudky NSS z 21. 12. 2017, čj. 1 As 302/2017-44, bod 43, a z 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33).
36. Stejně tak soud nemůže přisvědčit námitce, že některá jednání žalobkyně nenaplnují materiální stránku přestupku a lze je hodnotit jako bagatelní. Soud přitakává žalobkyni, že ji nelze postihovat za nepořádek, který vzniká běžným denním provozem. Je však zřejmé, že toto ani žalovaný k tíži žalobkyně neklade. Např. v protokolu o kontrole č. P014-11563/20 je zaznamenáno, že „*v některých košících a vozících byly pouze běžné provozní nečistoty – upadané kousky potravin, účtenky, sáčky. (...) Nebyly zjištěny nedostatky*“. Hygienické nedostatky, které žalobkyně označuje za bagatelní, však nelze tolerovat vzhledem k tomu, že žalobkyně nabízí zboží určené přímo k lidské spotřebě, a proto je nutné na ni klást vyšší nároky než na prodejnu s jiným zbožím. Za běžný nepořádek tak nelze považovat plíseň na stěně hlavního skladu, plíseň v samoobslužných chladících vitrínách, zaschlé vytékající tekutiny v regálech s masem, závadu na pultu spočívající v odstávání nerezového plechu pultu v přípravně lahůdek či odlučování omítky v prostoru přípravny masných výrobků, sýrů apod. Nejde o pochybení spočívající v drobném nepořádku, který by se vytvořil v době mezi pravidelnými úklidy. Žalobkyně navíc ani

neprokázala, že by prováděla pravidelné úklidy, naopak uvedla, že úklid chladících mřížek není možné realizovat denně, neboť podle ní vyžadují odborný zásah. Tomuto soud nemůže přisvědčit. Žalobkyně byla schopna zajistit vyčištění samoobslužných vitrín v době kontroly, tj. od 8:10 do 10:50, což je zaznamenáno v protokolu o kontrole č. P023-11563/20 z 28. 8. 2020. Je tudíž zřejmé, že se jedná o činnost, kterou je žalobkyně schopna provést během relativně krátkého časového úseku.

37. K dalším žalobkyniným námitkám soud uvádí, že i když musí správní orgány konkrétní společenskou škodlivost přestupku zkoumat, není zpravidla nutno, aby se jí explicitně zabývaly v odůvodnění. Až ve chvíli, kdy je zřejmé, že konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti, musí se intenzitou společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění (rozsudek NSS z 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62, bod 13). Toto dovodila judikatura rovněž ve vztahu ke správním soudům. Povinnost odůvodnit naplnění materiální stránky přestupku nastane až v případě, kdy existují okolnosti, které mohou mít za následek, že by jednání porušovalo či ohrožovalo zájem společnosti v míře nižší než nepatrné (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 4 As 347/2020-39, bod 26 a judikatura tam citovaná).
38. V nynějším případě však správní orgány ani zdejší soud k takovému závěru nedošly. Je nadbytečné zabývat se tím, zda odložené osobní svršky zaměstnanců u nářezového pultu, na kterém jsou zpracovávány nebalené potraviny, mohou naplnit požadavek společenské škodlivosti. Riziko přímé kontaminace je zjevné, a proto je i v tomto případě materiální stránka přestupku naplněna. Stejně tak pokud zaměstnanci či jiné osoby pohybující se v prostoru zázemí provozovny žalobkyně kouřili na zásobovací rampě, na které bylo kouření zakázáno a kouř unikal otevřenými dveřmi do zázemí prodejny. Inspektorát v rozhodnutí dostatečně zdůvodnil, z jakého důvodu tento skutek naplnil i materiální znak přestupku, totiž, že na rampu navazovala manipulační chodba, ve které byly skladovány potraviny a nacházela se zde přípravná ovoce a zeleniny. Je nutné trvat na tom, že materiální stránka přestupku bude naplněna vždy, když stupeň společenské nebezpečnosti nebude nižší než nepatrný.
39. Námitka žalobkyně, že by měl žalovaný vzít v potaz, o jakou dobu přesáhly nabízené potraviny dobu expirace, není na místě. Jak správně uvedl žalovaný, často jde o potraviny podléhající rychlému kažení, proto i expirace o několik málo dnů má negativní důsledky na kvalitu potraviny a potenciálně na zdraví spotřebitelů. Nutno navíc podotknout, že se nejednalo pouze o potraviny s expirací o pouhý jeden den. Žalobkyně uvádí jako příklad přestupek č. 5 – žampiony řezy, kdy při kontrole dne 2. 6. 2020 mělo být odhaleno jedno balení s datem expirace 1. 6. 2020. Žalobkyně však již neuvádí, že současně bylo odhaleno balení s datem expirace 10. 5. 2020 a 17. 5. 2020. Obdobné pochybení bylo shledáno u přestupku č. 27 – Galbani Mozzarella. Je zjevné, že buďto kontrola ze strany žalobkyně nebyla prováděna delší dobu nebo byla prováděna neefektivně.
40. Důvodná není ani námitka týkající se přestupku č. 26 – nadměrná výše rezidua ethylenoxidu v sezamových semenech. Žalobkyně tvrdí, že měl žalovaný přihlédnout k faktu, že v době uvedení výrobku na trh nemuseli dovozci do České republiky dělat rozborů.
41. K tomu soud uvádí, že nejpozději 26. 5. 2015 byly nařízením komise (EU) 2015/868 stanoveny v příloze V. limity pro rezidua pesticidu ethylenoxid v sezamových semenech jako 0,05 mg/kg. I kdyby bylo povinné testování pro prodejce zavedeno až později, nemůže zbavit žalobkyni odpovědnosti za to, že uvedla na trh potravinu, která nesplňuje limity pro

rezidua pesticidu. Proto je irrelevantní, kdy se poprvé na unijní úrovni řešila otázka vysokého obsahu ethylenoxidu v sezamových semenech dovážených z Indie.

42. Žalobkyně naplňuje definiční znaky provozovatele potravinářského podniku a v souladu s unijním nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) 178/2002 z 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, je osobou, která odpovídá za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí (čl. 3 odst. 3 nařízení). Je tedy jejím úkolem, aby v rámci výkonu své činnosti zabezpečila kontrolní mechanismy zajišťující, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost, bezpečnost a zdravotní nezávadnost nebyly vůbec do oběhu uváděny. Za nesplnění těchto povinností nese objektivní odpovědnost. Proto skutečnost, že se jednalo o skrytou vadu, kterou žalobkyně mohla odhalit až po provedení laboratorních rozborů, její odpovědnost za porušení konkrétních povinností nevylučuje. Správní orgán nicméně k této skutečnosti přihlédl jako k polehčující okolnosti. Jistě není možné, aby žalobkyně nechala provádět laboratorní kontroly všech potravin, které uvádí na trh, na druhou stranu v řízení před správními orgány ani v řízení před soudem netvrdila, že by např. prováděla namátkové kontroly a rozborů dodávaných potravin nebo zda existuje mechanismus kontroly a výběru jejích dodavatelů.
43. První skupinu žalobních námitek proto soud nepovažuje za důvodnou.

5.4 K vedení společného řízení a použití absorpční zásady

44. Druhý okruh námitek se týká procesního postupu správních orgánů.
45. Žalobkyně namítá, že přestupky č. 1–18 byly spáchány před zahájením, resp. rozšířením správního řízení vedeného pod sp. zn. SZIP/AB106/2020, a proto měly být projednány ve společném řízení. V případě, že nebylo vedeno společné řízení, musel inspektorát aplikovat absorpční zásadu ve vztahu k těmto 18 přestupkům a přestupkům projednaných v řízení vedeném pod sp. zn. SZIP/AB106/2020. Stejně tak měl dle žalobkyně zohlednit řízení vedená a rozhodnutí vydaná jinými inspektoráty v době od 1. 12. 2020 do 16. 4. 2021.
46. Pro účely právního posouzení je nutno uvést následující. Řízení sp. zn. SZIP/AB106/2020 bylo zahájeno dne 5. 2. 2020, předmět řízení byl rozšířen 6. 8. 2020. V řízení byly řešeny přestupky spáchané v době **od 29. 3. 2019 do 21. 1. 2020**. Následně inspektorát vydal rozhodnutí dne 14. 9. 2020, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 9. 2021. V nyní řešené věci je žalobkyně postihována za přestupky spáchané **od 5. 2. 2020 do 20. 5. 2021**.
47. Správní orgán vede společné řízení za situace, kdy (i) se obviněný dopustil více přestupků, (ii) skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a (iii) k jejich projednání je příslušný týž správní orgán (§ 88 odst. 1 zákona o přestupcích). Zároveň se ve společném řízení neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku (§ 88 odst. 3 zákona o přestupcích). Tato ustanovení stanovují moment, ke kterému správní orgán musí obligatorně o přestupcích vést společné řízení, tzn. do společného řízení musí zahrnout přestupky spáchané tímž pachatelem ještě do zahájení řízení o jeho jiném přestupku.
48. Soud dává žalovanému za pravdu, že právě časová hranice stanovená v odst. 3 výše zmíněného ustanovení představuje v této věci překážku, proč nemohlo být vedeno společné řízení. Nelze přistoupit na argument žalobkyně, že rozšířením správního řízení došlo k novému zahájení správního řízení. Jak žalobkyně uvedla, rozšíření řízení podle § 78 odst. 4 zákona o přestupcích je zvláštní způsob zahájení společného řízení. To ale neznamená, že

by oznámení o rozšíření řízení nahrazovalo oznámení ze dne 5. 2. 2020. Naopak, toto oznámení bylo rozšířeno a *de facto* došlo k zahájení společného řízení o sbíhajících se přestupcích, kde v souladu s § 41 zákona o přestupcích správní orgán aplikuje absorpční zásadu. Nyní projednávané přestupky č. 1–18 spáchané od 5. 2. do 4. 8. 2020 nemohly být posuzovány ve společném řízení s přestupky řešenými v řízení sp. zn. SZPI/AB106-161/2020, jelikož byla naplněna podmínka v § 88 odst. 3 zákona o přestupcích, která vedení společného řízení vylučuje.

49. Z rozsudku NSS čj. 4 As 63/2024-33 pak plyne, že žalovaný neměl povinnost aplikovat absorpční zásadu, jak již soud uvedl výše. Těmito závěry je soud vázán a proto pouze odkazuje na bod 16 a 17 rozsudku NSS.

50. Druhý okruh žalobní námitky proto také není důvodný.

5.5 K nesprávnému správnímu uvážení

51. Třetí okruh se týká uložené sankce.

52. Uložení správního trestu je výsledkem správního uvážení, které podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu (rozsudek NSS z 9. 7. 2014, čj. 1 As 82/2014-38, bod 37).

53. K žalobkynině námitce ohledně způsobu zavinění a pochybení jednotlivců soud opět uvádí, že se zavinění v případě odpovědnosti právnických osob za přestupek nevyžaduje. Jedná se tedy o odpovědnost objektivní (§ 20 odst. 1 a 6 zákona o přestupcích), u které se nezkoumá zavinění (rozsudek NSS z 18. 7. 2019, čj. 10 As 96/2018-59, bod 19).

54. K námitce, že měl správní orgán jako polehčující okolnost hodnotit, že nedošlo k poškození spotřebitele ve zdravotní rovině, soud uvádí, že u žádného z přestupků zákon nepředpokládá následek v podobě poškození zdraví, proto tuto skutečnost nelze hodnotit v žalobkynin prospěch. Stejně tak nelze hodnotit ve prospěch žalobkyně, že vzhledem k počtu a velikosti jejích provozoven dochází k nízkému výskytu přestupků. Touto logikou by byla větší společnost vždy zvýhodněna oproti menším, které provozují např. jednu či dvě prodejny.

55. Nelze přisvědčit ani námitce ohledně přitěžujících okolností u přestupků č. 26 a 33. Žalobkyně namítá, že délku trvání přestupku nelze hodnotit k její tíži, jelikož se jednalo o pochybení skryté, zjistitelné až laboratorním rozbořem. Tuto svou argumentaci však dále nerozvedla a soudu není zřejmé o co je tato námitka opřena. Proto soud pouze obecně uvádí, že skutkovou podstatu přestupku podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách naplní provozovatel potravinářského podniku, který *nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny*. Skutkovou podstatu přestupku § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách pak tím, že *v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny uvádí na trh potravinu klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem*. Délka, skrytost či zjevnost není součástí skutkových podstat.

56. Uložením úhrnné pokuty 1 400 000 Kč za 33 přestupků spáchaných podle § 17 odst. 1 písm. j), r) a § 17 odst. 2 písm. a), b), c), f) a g) zákona o potravinách, zjevně nedošlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani k jeho zneužití. Za nejzávažnější přestupek, kterým byl v daném případě přestupek podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, lze podle § 17f písm. d) téhož zákona uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Vzhledem k počtu přestupků žalobkyně, jichž se v daném případě dopustila, jakož i s přihlédnutím k jednotlivým okolnostem, které správní orgány vzaly ve svém rozhodnutí do úvahy a hodnotily, soud neshledal, že by v daném případě jakkoliv vybočily z mezí

správního uvážení. Pokuta ve výši 1 400 000 Kč byla uložena ve výši 2,8 % horní hranice 50 000 000 Kč, což dle názoru soudu nelze v žádném případě hodnotit jako výši nepřiměřenou.

57. Soud nepřisvědčil ani námitkám ohledně rozporu s praxí žalovaného, resp. jeho jednotlivých inspektorátů. Žalobkyně v žalobě poukázala na dva jiné případy, v nichž byly trestány společnosti Billa spol. s r. o. a Penny Market, s.r.o., za obdobné případy. Poukázala na počet jednání, jejich právní kvalifikaci a výši sankce. Zatímco žalobkyni byla uložena pokuta 1 400 000 Kč za 57 jednání, společnosti Billa byla uložena pokuta 750 000 Kč za 127 jednání a Penny pokuta 1 500 000 Kč za 115 jednání.
58. Z takového srovnání nelze dovozovat nezákonné porušení praxe žalovaného ani legitimního očekávání žalobkyně. Soud již výše vysvětlil, že ukládání sankce probíhá v rámci správního uvážení žalovaného. Z jednotlivých rozhodnutí nelze dovozovat závaznou praxi v podobě mechanického převodu počtu přestupků na výši pokuty. Rozpor s ustálenou rozhodovací praxí může založit pouze jednotná a dlouhodobá rozhodovací praxe, kterou musí prokázat žalobkyně (rozsudky NSS z 22. 12. 2022, čj. 4 Azs 415/2021-43, bod 42, z 16. 2. 2021, čj. 1 Afs 418/2020-51, bod 75, a z 24. 4. 2025, čj. 10 As 261/2024-64, bod 33 a násl.). O takovou situaci se v daném případě nejedná.
59. K tomu soud dodává, že i kdyby přijal, že žalobkyní předkládané případy jsou relevantně podobné její situaci a ukazují reprezentativní vzorek pro dlouhodobou praxi žalované, pohybují se rozdíly v uvedených pokutách v poměru k počtu protiprávních jednání pořad v pásmu, v kterém se žalovaný může pohybovat v rámci svého správního uvážení.
60. Soud proto neshledal důvodným ani třetí žalobní okruh.

5.6 K návrhu na moderaci pokuty

61. Žalobkyně navrhla, aby pro případ, že soud neshledá žalobu důvodnou, snížil uloženou pokutu. K návrhu neuvedla žádnou zvláštní argumentaci.
62. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *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 navrhli-li takový postup žalobce v žalobě.*
63. Moderace ze strany správního soudu je výjimečným postupem. Jejím smyslem a účelem není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, že by sankce zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek NSS z 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).
64. V rámci moderačního oprávnění nezkoumá soud zákonnost trestu, ale pouze to, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu (rozsudek NSS z 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Pokud by byl totiž uložený trest nezákonný, nebylo by možné ho moderovat, ale soud by ho musel zrušit (rozsudek NSS z 29. 7. 2024, čj. 5 As 167/2023-34, bod 17).
65. Právě uvedené znamená, že i žalobkynina argumentace k návrhu na moderaci měla směřovat do vad v individualizaci trestu. To se však nestalo, neboť žalobkyně neuplatnila žádnou zvláštní argumentaci k návrhu na moderaci. Zbytek její argumentace ohledně pokuty přitom mířil na nezákonnost rozhodnutí, resp. nezákonnost uložené sankce. Takový návrh není dostatečně určitý (rozsudek NSS z 24. 7. 2025, čj. 9 Afs 185/2024-42, bod 41–44). Soud proto

pouze stručně uvádí, že důvody pro moderaci uložené pokuty neshledal, neboť z ničeho neplyne, že by šlo o sankci zjevně nepřiměřenou.

6. Závěr a náklady řízení

66. Žalobní námítky nejsou důvodné, proto soud žalobu výrokem I. zamítl postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
67. O zamítnutí návrhu na moderaci uložené pokuty soud samostatně nerozhodoval. Žalobkyně formulovala tento návrh jako eventuální petit, přičemž zamítnutím žaloby soud rozhodl o primárním i eventuálním petitu (rozsudek NSS z 20. 10. 2014, čj. 8 As 34/2013-38, č. 3172/2015 Sb. NSS).
68. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovanému, který byl ve věci plně úspěšný, jejich náhradu nepřiznal. Nevznikly mu totiž žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti.

Poučení:

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.

Praha 17. prosince 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu