



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **Kaufland Česká republika v.o.s.**
sídlem Bělohorská 2428/203, 169 00 Praha 6

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2024, č. j. SZPI/AJ769-40/2024

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Jím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále jen „inspektorát“) ze dne 20. 3. 2024, č. j. SZPI/AJ769-35/2024 (dále jen „prvostupňové

rozhodnutí“). Inspektorát shledal žalobce vinným ze spáchání tří přestupků. První přestupek spočíval v tom, že žalobce dne 17. 5. 2022 v prodejně ve Znojmě uváděl na trh víno, které vykazovalo nedostatky spočívající v neodpovídající oxidativní chuti a vůni. Další dva přestupky spočívaly v tom, že žalobce dne 9. 5. 2022 v prodejně v Kyjově uváděl na trh vína společně s ovocnými víny a dále uváděl na trh víno, které vykazovalo nedostatky spočívající v neodpovídající oxidativní chuti a vůni. Za spáchané tři přestupky žalovaný žalobci uložil úhrnnou pokutu ve výši 210 000 Kč, a to při použití absorpční zásady v návaznosti na přestupky projednávané v řízení sp. zn. SZPI/BD766/2022 ukončeném pravomocným rozhodnutím inspektorátu ze dne 27. 6. 2022, č. j. SZPI/BD766-88/2022 (dál jen „rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022“), potvrzeným rozhodnutím ze dne 13. 3. 2023, č. j. SZPI/BD766-93/2022. Dále inspektorát v prvostupňovém rozhodnutí žalobci stanovil povinnost uhradit náklady laboratorních testů vín ve výši 700 Kč.

II. Argumentace žalobce

2. Žalobce namítá, že žalovaný nesprávně aplikovali absorpční zásadu. Pokuta ve výši 1 100 000 Kč uložená na základě rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022 byla s ohledem na absorpční zásadu dostatečná i pro nyní řešené přestupky a inspektorát tak nemohl žalobci v prvostupňovém rozhodnutí doměřit pokutu ve výši 210 000 Kč. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zvolil jako nejpřísněji trestný ten přestupek, jenž už byl jednou projednán a žalobci za něj byla v rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022 uložena úhrnná sankce ve výši 1 100 000 Kč. Pokuta tak již musela být absorbována v sankci v rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022. Žalovaný tedy jen uměle zvýšil sankci na 1 310 000 Kč, kdy k pokutě 1 100 000 Kč doměřil 210 000 Kč.
3. Žalobce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62. Z tohoto rozsudku vyplývá povinnost zohlednit pokuty uložené dřívějšími sbíhajícími se rozhodnutími. Nejvyšší správní soud konstatoval, že správní orgán porušil zásadu absorpční, kdy za každý z přestupků uložil samostatnou pokutu a nezohlednil předchozí sankce a pobídl žalovaného, aby uvažoval o minimalizaci pokuty, případně až o upuštění od jejího uložení. Což byl správní orgán nucen i učinit. V nyní projednávaném případě byla žalobci pokuta uložena kumulativně stejně jako v odkazované věci, neboť byla připočtena k té předešlé.
4. Dále žalobce namítá, že stanovení pokuty ve výši 210 000 Kč není přezkoumatelné. O nyní řešených přestupcích již rozhodoval inspektorát v rozhodnutí ze dne 9. 5. 2023, č. j. SZPI/BC747-92/2023. Zmíněným rozhodnutím inspektorát uložil za spáchání devatenácti přestupků (včetně tří nyní řešených přestupků) úhrnnou pokutu ve výši 1 450 000 Kč. K odvolání žalobce žalovaný uvedené rozhodnutí zrušil. Žalovaný dospěl k závěru, že inspektorát chybně vymezil okruh přestupků, když rozhodoval také o třech přestupcích, které žalobce spáchal v souběhu s přestupky projednávanými v řízení, ve kterém inspektorát vydal rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022, kterým uložil pokutu ve výši 1 100 000 Kč. Tři nyní řešené přestupky proto žalovaný vyloučil k samostatnému projednání. Inspektorát následně shledal žalobce vinným ze spáchání šestnácti přestupků (tedy všech přestupků kromě tří vyloučených) a uložil mu pokutu ve výši 1 240 000 Kč (tj. snížil ji o 210 000 Kč). O třech vyloučených přestupcích pak inspektorát rozhodl nyní řešeným prvostupňovým rozhodnutím a za jejich spáchání žalobci uložil pokutu 210 000 Kč. Žalobce poukazuje na to, že inspektorát vlastně uměle připočetl původně snížených 210 000 Kč k pokutě ve výši 1 100 000 Kč uložené v rozhodnutí č. j.

SZPI/BD766-88/2022 a pouze účelově přesouvá částky mezi jednotlivými rozhodnutími. Rovněž se tím žalovaný usvědčuje z toho, že ukládá pokutu dle kumulativní zásady.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhuje podanou žalobu zamítnout, odkazuje na odůvodnění napadeného i prvostupňového rozhodnutí a k některým z žalobních bodů argumentuje podrobněji.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
7. V dané věci není sporné, že žalobce spáchal tři přestupky řešené v napadeném rozhodnutí, a že jsou v souběhu se třinácti přestupky, za které inspektorát rozhodnutím č. j. SZPI/BD766-88/2022 pravomocně uložil žalobci pokutu ve výši ve výši 1 100 000 Kč. Mezi stranami není sporu o tom, že v nyní projednávané věci měl žalovaný povinnost při určení výše ukládané pokuty aplikovat zásadu absorpce ve smyslu citovaného § 37 písm. b) přestupkového zákona.
8. Podstatou věci je otázka, zda žalovaný uplatnil zásadu absorpce správně.
9. Podle § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „přestupkový zákon“) platí, že *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*
10. Podle § 37 písm. b) přestupkového zákona platí, že *při stanovení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne i k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*
11. Podle § 43 odst. 1 přestupkového zákona platí, že *od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.*
12. V případě použití absorpční zásady jsou sbíhající se přestupky potrestány pouze jediným trestem stanoveným v rámci zákonné sazby platné pro nejprísněji postižitelný přestupek. Jsou-li horní hranice trestních sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Jde o privilegovanou formu potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením správního řízení. Vícečinný souběh přestupků správní orgán zohlední jako přítěžující okolnost při stanovení konkrétní výše pokuty. Vliv dalšího sbíhajícího se přestupku na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou primárně za nejtěžší přestupek, neodpovídá výši pokuty, která by za něj byla uložena, pokud by o něm bylo vedeno samostatné řízení (popř. byla uložena v souladu s kumulační zásadou). Jde pouze o okolnost, která jde pachateli k tíži při hodnocení nejzávažnějšího jednání. Právě v tom spočívá privilegovaný postih souběhu, oproti recidivě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43).

13. Při aplikaci absorpční zásady musí správní orgán předně posoudit, jaký přestupek je nejprísněji trestný, případně nejzávažnější. Takto inspektorát v dané věci postupoval (viz str. 8 prvostupňového rozhodnutí) a jako nejzávažnější ze všech šestnácti přestupků spáchaných v souběhu vyhodnotil přestupek pod bodem 8) výroku rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022 z důvodu povahy protiprávního jednání, které mohlo mít dopady na zdraví lidí a s ohledem na množství potravin, které byly dotčeny protiprávním jednáním (šlo o uvádění na trh potravin Kuřecí hřbety nikoliv bezpečné z důvodu zjištěné salmonely v množství 104,05 Kg). Dále uvedl, že pokud by rozhodoval o šestnácti spáchaných přestupcích v jednom správním řízení, maximální výše ukládané pokuty by činila 50 000 000 Kč v souladu s § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“).
14. Správní orgány se rovněž řádně zabývaly posouzením jednotlivých kritérií dle § 37 a násl. přestupkového zákona. Zohlednily povahu a závažnost přestupků, význam a rozsah následků, způsob a okolnosti spáchání, okolnosti hovořící ve prospěch i v neprospěch žalobce, také hodnotily přitěžující okolnosti (polehčující okolnosti neshledaly). Krajský soud konstatuje, že správní orgány dostatečně individualizovaly jednání žalobce a přihlédly ke všem zákonným kritériím a relevantním okolnostem. V tomto směru soud plně odkazuje na relevantní pasáže obou správních rozhodnutí, neboť v dané věci není nezbytné, aby je všechny detailněji citoval. Je zcela zřejmé, že správní orgány uložily úhrnnou pokutu primárně za nejprísněji trestný (nejzávažnější) přestupek, přičemž zohlednily jako okolnost přitěžující, že se žalobce dopustil více přestupků v souběhu.
15. Žalobce namítá, že zatímco v rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022 byla závažnost protiprávního jednání vyhodnocena jako střední, v nyní projednávaném řízení byla závažnost tří přestupků vyhodnocena jako nízká a k doměření pokuty tak není důvod, neboť celková závažnost přestupků byla nadále vyhodnocena jako střední.
16. Krajský soud z prvostupňového rozhodnutí ověřil, že inspektorát v něm uvedl, že pokud by ve společném řízení projednával všech šestnáct přestupků, hodnotil by celkovou závažnost jako střední. Dále inspektorát ve vztahu ke třem řešeným přestupkům výslovně zmínil, že jejich rozsah je středně závažný a zvyšuje rozsah protiprávního jednání projednávaného v řízení sp. zn. SZPI/BD766/2022 (viz str. 10 prvostupňového rozhodnutí). Hodnocení závažnosti protiprávního jednání žalobce jako střední potvrdil i odvolací orgán (viz str. 18 napadeného rozhodnutí). Ze správních rozhodnutí neplyne, že by správní orgány hodnotily závažnost tří nyní řešených přestupků jako nízkou. Dané žalobní námitce krajský soud nepřisvědčil.
17. Ze správních rozhodnutí vyplývá, že nyní projednávané tři přestupky jsou natolik závažné, že není na místě upuštění od uložení trestu ve smyslu § 43 odst. 1 přestupkového zákona. Žalobce se podle správních orgánů dopustil recidivního jednání, uváděl na trh potravin formou „nabídky prodeje“ a „prodeje“ přímo v kamenných prodejnách, a navíc nemá zaveden dostatečný vnitřní kontrolní systém, který by zabránil nabízet k prodeji vína určená pro spotřebitele společně s ovocnými víny. Pokutu, kterou inspektorát uložil v rámci rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022 nelze považovat za dostatečnou sankci, a tudíž i za nyní řešené tři přestupky bylo namístež uložit žalobci pokutu. Správní orgány dále zdůvodnily, proč nepřistoupily k upuštění od uložení pokuty podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách [jelikož v neprospěch žalobce bylo hodnoceno ohrožení zdraví spotřebitelů u přestupků pod body 1) a 8) rozhodnutí č. j. SZPI/BD766-88/2022]. Se zmíněnými závěry se

krajský soud ztotožňuje. Správní orgány přesvědčivě vysvětlily, že nenastala situace, kdy by bylo možné upustit od potrestání (ani podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, ani podle § 43 odst. 1 přestupkového zákona).

18. Pokuta ve výši 1 100 000 Kč by pohltila trest za nyní řešené tři přestupky pouze tehdy, pokud by nezvyšovaly znatelným způsobem závažnost postihovaného jednání. Taková situace v dané věci nenastala, což žalovaný dostatečně a srozumitelně vyložil v napadeném rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 As 278/2022-40: „Absorpční zásada (přísnější trest pohlcuje mírnější) se při ukládání pokuty v rámci správního trestání obecně projevuje v tom, že pro určení výše pokuty za sbíhající se přestupky (správní delikty), o nichž by bylo možno rozhodnout ve společném řízení, se použije sazba pokuty za správní delikt nejprísněji postižitelný. Neznamená, že pokud byl jeden z přestupků spáchaných ve vícečinném stejnorodém souběhu vyhodnocen jako nejzávažnější, tak není možné za další ze skutků již v jiném řízení uložit žádný trest, jak se stále mylně domnívá stěžovatel. V tomto případě znamená pouze povinnost koordinace rozhodování o jednotlivých deliktech a zohlednění již uložených sankcí při ukládání trestů. Pokud nemůže být o věci vedeno společné řízení, je povinností správního orgánu svá jednotlivá, tedy logicky následná, rozhodnutí koordinovat tak, aby došel k obdobnému trestu či výši pokuty, jako kdyby společné řízení vedeno bylo. Upustit od potrestání za delikt, o kterém je rozhodováno později, je možné pouze tehdy, pokud onen další delikt nezvyšuje znatelným způsobem celkovou závažnost jednání.“ Krajský soud nesouhlasí se žalobcem, že pokud byl jeden z přestupků spáchaných v souběhu s nyní řešenými přestupky vyhodnocen jako nejzávažnější v jiném správním řízení (zde v řízení sp. zn. SZPI/BD766/2022), tak již není možné, aby za nyní řešené přestupky žalovaný uložil pokutu. Takto se zásada absorpce neprojevuje.
19. Z napadených rozhodnutí dále vyplývá, že správní orgány určily pokutu, kterou by uložily, pokud by posuzovaly všech šestnáct sbíhajících se přestupků současně a ukládaly jedinou pokutu. Od takto určené částky pak „odečetly“ již uložených 1 100 000 Kč a výslednou částku uložily jako pokutu v nyní projednávané věci. Konkrétně za všech šestnáct přestupků spáchaných v souběhu považovaly za přiměřenou pokutu ve výši 1 310 000 Kč představující 2,62 % zákonem stanovené sankce, kterou je možné uložit podle § 17f písm. d) zákona o potravinách. Vzhledem k tomu, že inspektorát již rozhodnutím č. j. SZPI/BD766-88/2022 pravomocně uložil pokutu ve výši ve výši 1 100 000 Kč, pak za tři nyní řešené přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 210 000 Kč.
20. Krajský soud k tomu uvádí, že se jedná o správný způsob aplikace absorpční zásady při určení výše ukládané pokuty za sbíhající se přestupky v různých správních řízeních, který odpovídá požadavkům zákona a judikatury (srov. rozsudky Nejvyšší správní soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 As 278/2022-40, bod 21, či ze dne 30. 11. 2021, č. j. 2 As 390/2019-32, bod 25).
21. Krajský soud vyhodnotil úvahy správních orgánů, na jejichž základě dospěly ke konkrétní výši pokuty jako dostatečně podrobné, jasné a srozumitelné, a tudíž i přezkoumatelné. Tyto orgány řádně zohlednily pravomocně skončené předchozí řízení a v něm uloženou pokutu.
22. Správní orgány při úvaze o sankci dodržely zákonná pravidla pro uložení úhrnné pokuty za sbíhající se přestupky a tuto úvahu vysvětlily v odůvodnění svých rozhodnutí. Nelze proto přisvědčit žalobním námitkám, že došlo pouze k umělému navýšení již uložené pokuty o částku 210 000 Kč, nebo že k poutě uložené rozhodnutím č. j. SZPI/BD766-88/2022 správní

orgány pouze uměle přesunuly 210 000 Kč představující částku, o kterou předtím snížily pokutu původně uloženou v rozhodnutí ze dne 9. 5. 2023, č. j. SZPI/BC747-92/2023.

23. Žalobce rovněž odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62. Krajský soud uvádí, že tento rozsudek se vztahuje k právní úpravě účinné před přijetím přestupkového zákona. Nejvyšší správní soud zde vycházel z toho, že správní orgány měly možnost ve věci vést společné řízení dle § 140 správního řádu („*institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou*“). S tím souvisí i právní názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož v případě přestupků spáchaných v souběhu měla být při stanovení výše pokuty aplikována absorpční zásada zohledňující pokuty uložené předchozími sbíhajícími se rozhodnutími několika místně příslušných inspektorátů. Závěry Nejvyššího správního soudu vyplývající z žalobcem zmiňovaného rozsudku, se vztahují ke specifickému případu, kdy byl stejný obviněný obviněn územními inspektoráty a ústředním inspektorátem Státní zemědělské a potravinářské inspekce, které tvoří jednu organizační složku státu, ze spáchání obdobného přestupku, spáchaného v souběhu, tedy přestupku stejné skutkové podstaty spočívajícího v nesplnění stejného požadavku, týkajícího se jedné konkrétní potraviny od stejného dodavatele (uvádění na trh potraviny Med květový Včelpo 900g). Takového přestupku se obviněný dopustil na vícero místech České republiky a byl uznán vinným a pokutován různými místně příslušnými inspektoráty. Zohlednění absorpční zásady bylo podle Nejvyššího správního soudu na místě i když o správních deliktech obviněného jako správní orgány I. stupně rozhodovaly různé inspektoráty podle své místní příslušnosti. V opačném případě by totiž obviněnému k jeho tíži byly ukládány pokuty kumulativně jenom proto, že Státní zemědělské a potravinářská inspekce nemá celostátní působnost, ale zákon územní působnost rozděluje mezi jednotlivé inspektoráty.
24. V nyní posuzovaném případě však nenastala obdobná situace, kterou řešil Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku. Jak krajský soud odůvodnil výše, správní orgány v dané věci správně aplikovaly absorpční zásadu a nepostupovaly v rozporu se závěry vyplývajícími z odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

V. Závěr a náklady řízení

25. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
26. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, však žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu je nelze přiznat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. 11. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu