



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

žalobce: **Albert Česká republika, s. r. o.**, IČ: 44012373
sídlem Radlická 520/117, Praha 5
zastoupeného advokátkou Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou
sídlem Medunova 2947/1, Praha 5

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2020, č. j. SZPI/CH776-122/2019

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Účastníci řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně (dále též „inspektorát“) v řízení zahájeném dne 23. 8. 2019, svým rozhodnutím ze dne 16. 1. 2020, č. j. SZPI/CH776-112/2019 uznala žalobce vinným z celkem 18 přestupků spáchaných v období od 29. 6. 2018 do 1. 8. 2019 (výrok I.), uložila mu podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinových a tabákových výrobcích, úhrnnou pokutu ve výši 1 100 000 Kč a povinnost

uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč a náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 12 810 Kč (dále jen „rozhodnutí o přestupku“).

2. K odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí o přestupku tak, že částečně zrušil odsuzující výrok ve vztahu k jednomu přestupku (pod bodem 12 rozhodnutí o přestupku) a snížil uloženou pokutu na 1 045 000 Kč. Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 25. 9. 2020.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť jej považuje za nezákonné. Namítá nedostatečně zjištěný stav věci, jelikož žalovaný nenařídil ústní jednání za účelem provedení důkazu svědeckou výpovědí osob pověřených kontrolou ze struktury žalobce – např. vedoucích prodejen či jiných zaměstnanců. Žalobce se domnívá, že provedení požadovaných výsledků by mu umožnilo zprostit se odpovědnosti za mnohé přestupky. Žalovaný tak postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Okolnost, že žalobce nezpochybňoval zjištění popsána v protokolech o kontrole, nezbavuje žalovaného povinnosti řádně zjistit skutkový stav věci vč. nařízení ústního jednání.
4. Žalobce zpochybňuje svou odpovědnost za některé přestupky. Konkrétně k přestupku pod body 1, 3 a 8 rozhodnutí o přestupku uvádí, že odsouzení je založeno výlučně na výkladu „stopové množství“ arašídů v žalobcem nabízeném zboží. Žalobce se nemůže ztotožnit s názorem žalovaného, že slovní spojení „může obsahovat stopy arašídů“ a „může obsahovat arašidy“ jsou obsahově totožná. Spojení „může obsahovat arašidy“ je širší než spojení „může obsahovat stopové množství arašídů“. Pro spotřebitele by bylo matoucí, pokud by uvedená spojení byla zaměňována. Jelikož přítomnost arašídů ve výrobku nelze s jistotou vyloučit, nemohl výrobce postupovat jinak, než uvést na obalu spojení „může obsahovat arašidy“. Uvedením takového výrobku na trh se pak žalobce ničeho nedopustil.
5. Přestupku pod bodem 4 rozhodnutí o přestupku se žalobce měl dopustit tím, že uvedl na trh potravinu (hovězí pečeně s černým česnekem) obsahující DNA celeru, tj. alergenů, aniž by tato látka byla v informacích poskytnutých spotřebiteli uvedena. Podle sdělení dodavatele se při zhotovení potravin používá česneková marináda, která obsahuje DNA libečku lékařského, což je na obalu uvedeno. Celer má přitom obdobnou DNA, jako libeček lékařský. Analýza předložená žalobcem proto může svědčit o tom, že laboratorní metodou použitou inspektorátem bylo možné chybně detekovat obsah celeru v produktu jen proto, že je v produktu obsažen prášek z listů libečku – ten má podobné DNA a může způsobit falešně pozitivní výsledek na obsah celeru.
6. Žalovaný nesprávně aplikoval absorpční zásadu. Postih je nyní žalobci ukládán za přestupky páchané v období od 29. 6. 2018 do 1. 8. 2019 (oznámení o zahájení řízení doručeno dne 23. 8. 2019), přitom nyní postihované přestupky spáchal ve vícečinném souběhu s dalšími, za které byl postižen jinými rozhodnutími téhož inspektorátu. Konkrétně šlo o rozhodnutí č. j. SZPI/AV737-64/2019 (řízení zahájeno 25. 3. 2019), a rozhodnutí č. j. SZPI/AN748-104/2018 (řízení zahájeno 17. 9. 2018). Pokud žalovaný nevedl o skutečích, které jsou ve vícečinném souběhu, společné řízení ve smyslu § 88 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), musí aplikovat absorpční zásadu ve vztahu ke všem přestupkům. Této otázce se v

odůvodnění rozhodnutí o přestupku inspektorát věnuje pouze formálně, když uvádí, že k souběhu přestupků přihlédl, aniž by řekl, jakým způsobem se tato skutečnost projevila v konkrétní výši pokuty. Žalovaný částečně korigoval závěry stran uplatněné absorpce (změna výroků II. a III. rozhodnutí o přestupku), ovšem jinak považoval absorpci provedenou v tomto řízení a v řízení pod č. j. SZPI/AV737-64/2019 za správnou. Tyto závěry žalovaného jsou vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné. Na podporu své argumentace odkazuje žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53. Žalobce se domnívá, že kromě výše uvedených řízení měl inspektorát vzít v potaz též řízení vedená před jinými inspektoráty žalovaného v rozhodném období. Odkazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62. Všechny inspektoráty jsou součástí jedné organizační složky státu – žalovaného. S touto argumentací se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal.

7. Pokuta je nepřiměřená, jelikož žalovaný nevzal v potaz všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch žalobce. Odůvodnění sankce je nedostatečné a nesprávné. Žalovaný chybně přičítal k tíži žalobce to, že z hlediska spáchání přestupků šlo převážně o zjevná porušení. Takový postup je na místě pouze tam, kdy lze přestupek spáchat „oběma způsoby“ – tedy zjevně a skrytě. Nyní řešené přestupky však nelze spáchat skrytou formou, a proto nemůže být žalobci k tíži, že šlo o zjevná porušení. Dále se žalovaný nedostatečně vypořádal s kritérii pro ukládání pokuty dle § 37 správního řádu.
8. Žalovaný náležitě nehodnotil polehčující okolnosti a bagatelnost přestupků. Ani v jednom z trestaných přestupků nedošlo k poškození zdraví spotřebitele a mnohé přestupky jsou zcela bagatelní a nesplňují materiální znak přestupku – např. přestupek pod bodem 13 rozhodnutí o přestupku (vadné umístění vína) a přestupky související s nabízením potravin po datu minimální trvanlivosti. Žalovaný se absencí společenské škodlivosti zabýval velmi povrchně. Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45 a doplňuje, že (i) zjištěné hygienické nedostatky jsou pouhým nutným následkem běžného provozu, (ii) maximální doba trvanlivosti byla překročena o 1-2 dny. Minimálně se tato okolnost měla promítnout ve výši sankce.
9. Žalovaný též nesprávně vyhodnotil přítěžující okolnosti, jelikož u přestupku pod bodem č. 4 rozhodnutí o přestupku uvedl, že mohlo dojít k alergické reakci zákazníků. Žalobce trvá na tom, že i pokud by předmětná potravina obsahovala alergen celeru, byl obsah této látky natolik nízký (0,00142 g/kg), že by činil méně než 1 % nejnižšího množství, které může alergickou reakci vyvolat (0,16 g/kg). Reálná možnost alergické reakce se blíží nule.
10. Závěrem navrhuje žalobce moderaci uložené pokuty, pokud soud napadené rozhodnutí nezruší.

III. Argumentace žalovaného

11. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout. Žalovaný i inspektorát zjistili stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti a byl podložen důkazy. Žalobce byl v průběhu řízení seznámen s podklady řízení, byl poučen o právu navrhopvat důkazy a vyjádřit se ke shromážděným podkladům. Stejně tak byl žalobce poučen o tom, že může požádat o nařízení ústního jednání. Žalobce se však provádění dokazování listinami neúčastnil a nenavrhoval doplnění důkazů. Námitka žalobce o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu je tak nepodložená. Ústní jednání ve věci nebylo nutné nařizovat, jelikož bylo přestupkové jednání prokázáno kontrolními zjištěními. Žalobce navíc požadavek na nařízení ústního

jednání vznesl až v odvolání, a to pouze obecně, aniž by konkretizoval, jaký svědek a k čemu měl být vyslýchán.

12. Pokud jde o přestupky pod body 1, 3, 8 rozhodnutí o přestupku a s tím související výklad „stopové množství“ a „může obsahovat“, odkazuje žalovaný na strany 24 až 27 napadeného rozhodnutí. Provozovatel potravinářského podniku musí při uvedení potraviny na trh uvést na jejím obalu složky a jejich množství podle čl. 9 odst. 1 písm. b), d) nařízení (EU) č. 1169/2011. Neuvede-li provozovatel takové údaje, má se za to, že jiná látka vyskytující se v potravine není její složkou, ale jde o nezáměrnou přítomnost látky, která se v potravine může vyskytovat ve stopovém množství (tj. množství alergenu, které může zůstat ve výrobku po realizaci všech reálně dosažitelných opatření v rámci správné výrobní praxe k zabránění přítomnosti alergenu). Tímto způsobem vykládá žalovaný spojení „stopové množství“, které není žádným právním předpisem definováno. Z analytického hlediska je stopové množství vykládáno jako extrémně malé množství, popř. velmi malé množství, což je v případě arašídů 2,5 mg/kg. Arašidy přítomné v produktu v této hodnotě lze považovat za množství odpovídající nezáměrné kontaminaci při dodržení všech postupů. Pokud potravina obsahovala označení „může obsahovat arašidy“, je tím spotřebiteli sdělováno, že potravina může obsahovat stopové množství arašídů (viz výše). Výklad předestřený žalobcem by znamenal, že jde o zcela matoucí a nekonkrétní informaci. Nařízení (EU) č. 1169/2011 stanovuje přesná pravidla pro označování potravin včetně povinnosti uvést všechny složky potraviny. Výrobní proces potraviny má dodavatel pod kontrolou a je na něm, jaké složky do potraviny přidá. Tyto složky přitom musí být uvedeny na obale. Jedinou povolenou odchylkou je právě nezáměrná křížová kontaminace, které nelze předejít ani dodržením správných pravidel výrobního procesu. Laboratorně bylo prokázáno, že množství arašídů ve zkoumaných potravinách mnohonásobně přesáhlo povolené stopové množství (mez stanovitelnosti). Argumentace o nepředvídatelnosti zmíněného výkladu je lichá, neboť tento výklad prezentuje též dokument „Národní doporučení pro uvádění informací o možném a nezáměrném výskytu látek nebo produktů vyvolávajících alergie nebo nesnášenlivost v potravinách ze dne 31. 8. 2018“ dostupný na webových stránkách Ministerstva zemědělství a též dlouhodobá praxe žalovaného, se kterou je žalobce dobře seznámen (jako jeden z největších maloobchodních řetězců).
13. Argumentaci k přestupku pod bodem 4 rozhodnutí o přestupku žalobce uvedl již v odvolání, což žalovaný posoudil včetně žalobcem doložených dokumentů (zprávy laboratoře CONGEN). V protokolech o zkoušce této laboratoře není přesně uvedena metoda, kterou laboratoř při zkoumání vzorků použila. Je téměř jisté, že šlo o akreditovanou metodu PCR detekce DNA celeru. Stejná laboratoř vyvinula kit na detekci celeru, který použil inspektorát při svém posouzení. Z žalobcem předložených protokolů není patrná specifikace potraviny, která byla laboratorním rozborům podrobena (např. kdy byla vyrobena). Dále nelze vyčíst složení zkoumaných vzorků prášku z listů libečku ani zkoumané marinády. Z validační studie k testovacímu kitu, který inspektorát použil, jednoznačně plyne, že použitý testovací kit testuje libeček jako jednu z možných variant křížové reakce. Tím vylučuje falešně pozitivní reakci na libeček a obrana žalobce je tak bezpředmětná. K potenciální alergické reakci žalovaný uvádí, že obecně není množství celeru, způsobí vyvolat alergickou reakci, nikde stanoveno. Žalovaný odkázal na odborný článek, podle kterého je celer silný alergen s nebezpečnými projevy. Ačkoliv se tak žalobci může zdát naměřená hodnota zanedbatelná, bylo jeho povinností uvést na obalu potraviny to, že může obsahovat stopové množství celeru.

14. Uplatnění absorpční zásady se řídí § 41 odst. 1 a § 88 přestupkového zákona, podle kterých je podmínkou absorpce vedení společného řízení. Podmínky pro vedení společného řízení o přestupcích řešených nyní a v řízeních, na něž poukazuje žalobce, splněny nebyly. Proto ani nebyly splněny podmínky pro uplatnění absorpce. Tento závěr plyne též z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53). Žalovaný však částečně dal žalobci za pravdu, neboť přestupek pod bodem 10 rozhodnutí o přestupku měl být projednán ve společném řízení v dřívější věci, proto rozhodnutí o přestupku v této věci korigoval. Pokud jde o absorpci v řízeních vedených různými místně příslušnými inspektoráty, je si žalovaný vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, který však takovou absorpci dovodil za specifických skutkových okolností – koordinovaný postup inspektorátů, totožné přestupky téhož pachatele a časová souvislost kontrol. Závěry posledně citovaného rozsudku však nejsou podle žalovaného obecně aplikovatelné na jakákoliv řízení před různými inspektoráty.
15. Uložená pokuta je přiměřená, žalobce je trestán za protiprávní jednání vyššího rozsahu (počet přestupků), přičemž zastavení řízení u jednoho z přestupků, které žalovaný provedl, se promítlo ve snížení pokuty uložené inspektorátem o 5 %. Pokuta činí cca 2,1 % horní hranice sazby, kterou bylo možné maximálně za projednávané přestupky uložit. Zjevnost porušení žalovaný k tíži žalobce nikdy nepřičítal. U přestupků s prošlým datem použitelnosti není zjevnost znakem skutkové podstaty a k tíži žalobce přičítel inspektorát to, že ačkoliv disponoval informací o prošlém datu použitelnosti, nezakročil proti uvádění takových potravin na trh. Naopak ve prospěch žalobce hodnotil vady v jakosti potravin, jelikož šlo o vady zjištěné až laboratorním rozbořem. Žalovaný proto zejména hodnotil to, jakým způsobem mohl žalobce zjistit svá pochybení (vizuální kontrola x laboratorní test).
16. Absenci prokazatelného poškození zdraví spotřebitele nelze hodnotit ve prospěch žalobce. Již samotné ohrožení je škodlivým následkem daných přestupků. Stejně tak v případě nabízení vína společně s ostatním alkoholem – je tím porušeno právo spotřebitele, aby mu byly o výrobku poskytovány informace způsobem vylučujícím, aby si omylem zakoupil jiný než jím zamýšlený druh výrobku. To může představovat zásah do ekonomické sféry spotřebitele. Potraviny s prošlým datem použitelnosti snadno podléhají zkáze a po krátké době mohou představovat nebezpečí pro lidské zdraví. Překročení tohoto data, byť o jediný den nelze bagatelizovat.

IV. První rozsudek

17. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 2. 2022, č. j. 30 A 152/2020-223 (dále též „první rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vyhověl žalobci v námitce, že žalovaný nesprávně aplikoval absorpční zásadu, protože mu uložil pokutu za přestupky, které spáchal ve vícečinném souběhu s jinými, za které byl v jiném řízení již odsouzen. Ostatní žalobcovy námitky byly podle krajského soudu nedůvodné.
18. Na základě kasační stížnosti žalovaného se kauza dostala před rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který rozsudkem ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 As 98/2022-51, zrušil první rozsudek Krajského soudu v Brně. Rozšířený senát se zabýval způsobem aplikace absorpční zásady, přičemž dospěl k závěru, že již nelze použít původní judikatorní závěry, které k této otázce existovaly: „*U přestupků, které byly spáchány po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená*

v § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán.“

V. Posouzení věci krajským soudem

19. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.
20. Žaloba **není důvodná**.
21. Řešení celé kauzy je pochopitelně ovlivněno zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Nové posouzení se rozpadá na dvě větve. Tou první je námitka absorpce a související námitka moderační pokuty, kterým se soud bude znovu věnovat. Naopak ostatní žalobcovy námitky nebyly předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu a od právního názoru vysloveného v prvním rozsudku tak nemá krajský soud důvod se odchylovat. Vypořádání těchto námitek proto ze svého prvního rozsudku převezme.

Inspektorát neporušil absorpční zásadu

22. Základ skutkového stavu soud přiblížil v I. odstavci tohoto rozsudku. Vzhledem k tomu, že byl žalobce uznán vinným z velkého počtu přestupků, nepovažoval soud za nutné vymezit skutkový stav každého z nich. Pro řešení věci to ani nebylo potřebné.
23. Brněnský inspektorát uložil žalobci pokutu již před vydáním nynějšího rozhodnutí o přestupku, a to rozhodnutím ze dne 17. 5. 2019, č. j. SZPI/AV737-64/2019 (potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 11. 2019) a ze dne 29. 5. 2019, č. j. SZPI/AN748-104/2018 (potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 12. 2019). Následně týž inspektorát vydal rozhodnutí o přestupku dne 16. 1. 2020. Žalobce se v nynější kauze dožaduje absorpce trestu ve vztahu k oběma výše uvedeným rozhodnutím (časově předcházejícím). Svou argumentaci vedl žalobce třemi směry a dožadoval se uplatnění absorpční zásady vůči přestupkům, za které jej nyní žalovaný potrestal a které 1) spáchal před zahájením některého z dřívějších řízení, 2) spáchal po zahájení dřívějších řízení, a 3) spáchal v působnosti jiného místně příslušného inspektorátu. Rozlišovat, které přestupky přesně spadají do které z těchto tří kategorií je zbytečné, protože jsou všechny tyto tři argumenty nedůvodné.
24. Krajský soud se jim bude v uvedeném pořadí postupně věnovat.
25. Argument pod bodem ad 1) je opodstatněný z právního hlediska, nicméně žalovaný na to v rámci napadeného rozhodnutí odpověděl. Posouzení žalovaného ze strany 33-40 napadeného rozhodnutí lze shrnout tak, že dříve zahájená řízení, na která žalobce poukazuje, byla zahájena 17. 9. 2018 a 25. 3. 2019. Přitom žalovaný zjistil, že přestupky pod č. 4, 5 a 10 specifikované ve výroku I. rozhodnutí o přestupku, žalobce skutečně spáchal před 25. 3. 2019 a na ně se absorpce aplikovat měla. U přestupků č. 4 a 5 tak učinil už prvostupňový orgán, který to uvedl v rozhodnutí o přestupku na straně 22 a konstatoval: „*Správní orgán dále v souladu s § 37 písm. b) přestupkového zákona přihlédl k tomu, že o přestupku č. 4 a 5 mělo být rozhodnuto ve společném řízení...*“ Co se přestupku pod bodem č. 10 týče, prvostupňový orgán na něj zapomněl a napravil to až žalovaný v napadeném rozhodnutí, a to i tím, že snížil uloženou pokutu z 1 100 000 Kč na 1 045 000 Kč.

26. Namítá-li zároveň žalobce, že u přestupků č. 4, 5 a 10 správní orgány jen konstatovaly přihlídnutí k absorpční zásadě, aniž by se to nějak reálně promítlo v rozhodnutí, pak nemá pravdu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přímo uvedl, že přestupek č. 10 měl být projednán v dřívějším správním řízení a snížil žalobci pokutu uloženou inspektorátem. Pokud jde o přestupky č. 4 a 5, pak inspektorát v rozhodnutí o přestupku zohlednil tuto skutečnost v žalobcův prospěch – tedy jako polehčující okolnost.
27. Argument pod bodem ad 2) je nedůvodný, neboť se jím žalobce snaží říci, že i přestupky spáchané po zahájení dřívějších řízení měl žalovaný zohlednit v rámci absorpční zásady, protože je spáchal před vyhlášením rozhodnutí v těchto dřívějších věcech. Činí tak s odkazem na dřívější rozhodovací praxi soudů za platnosti staré právní úpravy odpovědnosti za přestupky. Jenže rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku č. j. 5 As 98/2022-51, uvedl, že přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení pro určitý přestupek není možné řešit ve společném řízení a není tu tedy místo pro aplikaci absorpční zásady. Zohlednit lze pouze to, že nebylo vedeno společné řízení u přestupků, u nichž k tomu byly splněny zákonné podmínky, tedy takové společné řízení, které podle zákonných pravidel mělo být vedeno, avšak nebylo [viz předchozí bod ad 1)]. Krajský soud považuje za zbytečné parafrázovat všechny závěry Nejvyššího správního soudu, proto pro stručnost odkazuje na body 47-62 citovaného rozsudku č. j. 5 As 98/2022-51. Tam lze nalézt argumenty pro závěr, že žalobce nemá pravdu a žalovaný správně v rámci absorpce pracoval s okamžikem zahájení dřívějších správních řízení, nikoliv s okamžikem vydání dřívějších rozhodnutí.
28. V té souvislosti žalobce namítal, že u trvajících přestupků žalovaný nesprávně vyhodnotil jako datum spáchání až ukončení jednání a podle toho posuzoval souběh s dřívějšími přestupky. Citovat lze z komentáře k § 8 přestupkového zákona, podle nějž *„trvajícím přestupkem je tak ukončen ukončením protiprávního stavu (srov. NSS 2 As 61/2005)“* a *„mezíkem, který ukončuje trvajícím přestupkem, je ukončení protiprávního stavu“* (VETEŠNÍK, Pavel. § 8 [Trvajícím přestupkem]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 82, marg. č. 4 a 5). Nejvyšší správní soud taktéž uvádí, že *„trvajícím přestupkem se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný delikt, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu“* (v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014-39). Pro takové otázky jako souběh, běh promlčecí doby a dokončení přestupku je u trvajících přestupků klíčovým právě okamžik ukončení protiprávního stavu. Žalovaný proto postupoval správně.
29. A ad 3) žalobce nemá pravdu v tom, že je žalovaný povinen s ohledem na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, uplatnit absorpci na všechna řízení vedená před jinými inspektoráty. K takto širokému výkladu absorpční zásady přistoupil Nejvyšší správní soud za velmi specifických skutkových okolností. Zejména šlo o to, že různě místně příslušné inspektoráty koordinovaly svůj postup, provedly kontroly a zahájily řízení v úzké časové souvislosti. O řízeních tak jednotlivé orgány věděly a vzájemně spolupracovaly. To, že v této situaci považoval Nejvyšší správní soud za přiměřené, aby přestupkové orgány absorpci uplatnily bez ohledu na místní příslušnost, je výrazem skutkových okolností tam řešeného případu. V případě žalobce nejsou žádné zvláštní okolnosti, které by obdobný výklad odůvodnily.

30. Lze dodat, že podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu nejsou po přijetí nového přestupkového zákona závěry citovaného rozsudku č. j. 2 As 426/2017-62 použitelné už vůbec, tedy za žádné skutkové konstelace, neboť zákon společné řízení vedené různými místně příslušnými orgány jednoduše vylučuje a tím pádem tu není ani prostor pro absorpci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2025, č. j. 5 As 202/2025-41, body 17-19).

Ostatní námitky

31. Vypořádání následujících žalobcových námitek soud přebírá ze svého prvního rozsudku:
32. Námitka o nedostatečně zjištěném stavu věci je nedůvodná. Žalobce uvádí, že inspektorát založil svá zjištění výlučně na písemných podkladech, nenařídil ústní jednání a nevyslechl svědky. V řízení před inspektorátem však žalobce o provedení ústního jednání nepožádal, jak mu umožňuje § 80 odst. 2 přestupkového zákona. Nařízení ústního jednání není povinnou náležitostí přestupkového řízení. Pokud inspektorát považoval zjištěný skutkový stav za dostatečně prokázaný listinnými důkazy, nebylo třeba ústní jednání nařizovat. Pokud jde o výsledky svědků, žalobce jejich výslech nenavrhl ani v odvolání – pouze obecně konstatoval, že zjištěný skutkový stav se zakládá na písemných důkazech. V žalobě uvedená argumentace je nanejvýš obecná – *„provedení důkazu svědeckou výpovědí osob pověřených kontrolou ze struktury společnosti Albert, ...za účelem zjištění veškerých rozhodných skutečností svědčících ve prospěch i v neprospěch žalobce...“* Není zřejmé, jaké konkrétní osoby mají vypovídat, k čemu konkrétně mají vypovídat a jakou souvislost má jejich výpověď se spáchanými přestupky. Je to žalobce, koho tíží důkazní břemeno k liberačním důvodům – nebylo na inspektorátu, aby sám aktivně vyhledával důkazy a nařizoval ústní jednání za tím účelem, aby prokázal liberaci žalobce. Této obecně formulované námitce proto soud nepřisvědčil.
33. Polemika žalobce k přestupkům pod body 1, 3 a 8 související s obsahem arašídů v nabízených produktech je nemístná. Je to žalobce, potažmo jeho dodavatelé, kdo má výrobu produktů ve svých rukou. Jejich výroba přeci není nějakým nahodilým procesem, při němž výrobce neví, jaké složky potravina obsahuje. Formulaci „může obsahovat stopové množství“ zcela správně žalovaný vykládá tak, že výrobce při dodržení všech postupů zkrátka nemůže vyloučit přítomnost určité látky v potravine (stopové množství), proto ji na obalu uvede. Pokud by však její hodnota přesáhla stopové množství, je na místě takovou látku uvést jako složku potraviny s přesným obsahem. Žalobce svou argumentací přichází s třetí variantou (kromě upozornění na možné stopové množství a uvedení konkrétního množství složky na obalu), kdy potravina může obsahovat jakékoliv množství nějaké složky, ovšem výrobce si není jist, kolik jí do výrobku proniklo, proto nemusí ani zjišťovat její přesné množství a jen uvede: „může obsahovat ...“. V takovém případě by ale na obalech potraviny nebylo potřeba uvádět složení a poměr jednotlivých složek, neboť by stačilo uvést, že potravina může obsahovat cokoliv. Žalobce absurdním způsobem pomíjí výrobní proces, který je pod kontrolou výrobce. Nejde (nebo by přinejmenším nemělo jít) o improvizovanou přípravu ve stylu „co dům dal“, ale o exaktní postup. Tvzení, že výklad žalovaného je pro žalobce překvapivý a nepředvídatelný, je těžko uvěřitelné. Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na odborné dokumenty, které podporují jeho výklad a časově předchází rozhodnutí o přestupku. Žalovaný současně uvedl, že prezentovaný názor je v jeho rozhodovací praxi konzistentní a žalobci musí být znám, jelikož jde o jeden z největších maloobchodních řetězců v České republice. Byť žalovaný neoznačil konkrétní

řízení, je takové odůvodnění dostatečné s ohledem na to, jakým způsobem žalobce svou námitku formuloval. Podobně totiž žalovaný reagoval na tuto námitku v napadeném rozhodnutí. Žalobce s ní v žalobě nijak nepolemizoval a pouze zopakoval to, co uvedl v odvolání. Navíc povinnost správně označovat potraviny žalobci neplyne z rozhodovací praxe žalovaného, ale z právních předpisů.

34. Pokud jde o zjištěné množství celeru, soud žalobci nepřisvědčil. Tvrzení o falešně pozitivním testu žalovaný věrohodně vyvrátil. Na č. l. 84 správního spisu je založen dokument obsahující validační informace k testu, který inspektorát použil – v bodě 2.2.1 se uvádí, že test je schopen detekovat pouze chtěnou látku (celer) a eliminovat přitom další látky, které jsou uvedeny v tabulce pod číslem 1.1 a které obsahuje právě libeček lékařský (ang.: *lovage*). Nedává tak smysl žalobcova argumentace, že test na celer mohl být pozitivní kvůli podobnosti jeho DNA s libečkem. Žalobcem předložené analýzy nevyvrací zjištěná pochybení. Soud je přezkoumal a musí se ztotožnit s argumentací žalovaného. Není zřejmé, jaká potravina byla podrobena testování a kdy byla vyrobena – předložená analýza se týká černé česnekové marinády a prášku libečku. Netýká se tedy přímo výrobku, který zkoumal inspektorát, ale pouze jedné jeho složky. Uvedené dle soudu nemůže zpochybnit analýzu, kterou provedl inspektorát (viz výše).
35. Tvrzení o malém množství alergenu celeru, které podle žalobce nemůže vyvolat alergickou reakci, je zcela nedůvodné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazoval na článek Ing. K. z Výzkumného ústavu potravinářského v Praze (ze dne 22. 4. 2011), *Snižování alergizujícího potenciálu celeru*, podle kterého je celer silný alergen, může způsobovat závažnou reakci organismu a není exaktně stanoveno bezpečné množství tohoto alergenu. I pokud by šlo o množství nezpůsobující alergickou reakci, nejde o nějakou zásluhu žalobce, kterou by bylo potřeba zohlednit v jeho prospěch.
36. Je také irelevantní, o jakou dobu přesáhly žalobcem nabízené potraviny dobu expirace. Jak konstatoval 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. Stejně tak i ojedinělý výrobek s prošlým datem minimální trvanlivosti, ponechaný nedopatřením mezi výrobky dosud neexpirovanými, může vést k tomu, že si jej spotřebitel v dobré víře zakoupí – přičemž za něj zaplatí plnou cenu – a spotřebuje jej – což zase může mít negativní důsledky pro jeho zdraví. Nejde tedy v žádném případě o přestupek bagatelní, jak tvrdí žalobce. Stejně tak špatné umístění vína. Jde nepochybně o prohrěšek menší závažnosti (při porovnání s jinými žalobcovými přestupky), ovšem i tak nejde o pochybení bagatelní. Podle § 27 odst. 5 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, je zakázáno nabízet k prodeji vína společně s ovocnými víny a jinými alkoholickými nebo jinými nápoji. Z fotodokumentace, která je přílohou protokolu na č. l. 72, jasně vyplývá, že žalobce nabízel k prodeji vína v rozporu s výše označenou povinností, jelikož vedle vína nabízel též ostatní alkoholický nápoj označený jako „AVANTI KIR Royal“. Nešlo přitom o to, že by např. zákazník odložil jednu láhev do zmíněného regálu s vínem. Dle fotografií byl tento ostatní alkohol normálně nabízen vedle vín spolu s cenovkou. Jde proto o přestupek. Nelze se ztotožnit s argumentací žalobce, že taková pochybení nastávají i v případě plnění všech povinností – uvedené pochybení je právě důsledkem jejich neplnění. Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, nedodává jeho argumentaci na relevanci. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvádí, že i přes splnění formálních znaků nemusí být určité jednání přestupkem,

pokud se k tomu přidruží další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen či ohrožen chráněný zájem. Takové okolnosti soud ve věci žalobce neshledal.

37. To, že k prokazatelnému poškození spotřebitele ve zdravotní rovině nedošlo, nelze hodnotit ve prospěch žalobce. Ten neuvádí, u kterého přestupku k tomu měl žalovaný přihlédnout. Nicméně je třeba žalobci připomenout, že u žádného z jím spáchaných přestupků zákon nepředpokládá následek v podobě poškození zdraví. Proto je tato námitka nedůvodná. Přestupky, kterých se žalobce dopustil, spáchal již tím, že vytvořil možnost ohrožení zdraví spotřebitelů. Pokud by totiž žalobce způsobil konkrétnímu spotřebiteli prokázané poškození na zdraví, jeho odpovědnost by nebyla dána jen podle nyní řešených předpisů, ale šlo by také např. o odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku podle § 2939 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, či o jiný postih.
38. I námitka o nesprávném zohlednění přitěžujících okolností je nedůvodná. Žalobce tvrdí, že zjevnost přestupku mu lze přičítat k tíži pouze tam, kdy lze přestupek spáchat i skrytým způsobem. Tato jeho úvaha však není opřena o žádný právní výklad či rozbor. Zároveň žalobce takto argumentuje, aniž by uvedl konkrétní přestupky, kterých se má jím vyjádřený názor týkat. Inspektorát svou argumentací o zjevnosti mířil na to, že je nutné vidět rozdíl mezi pochybeními, která žalobce může jednoduše zjistit, a která naopak může odhalit pouze složitými metodami (laboratorní analýza). Naopak žalobce svou argumentaci žádným způsobem nerozvedl a soud ji za něj domýšlet nebude. Pokud snad žalobce mířil na to, že jde o porušení zásady dvojího přičítání, tento názor vyvrátil několikrát Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011-105) i Městský soud v Praze v obdobné věci žalobce (rozsudek ze dne 16. 3. 2021, č. j. 6 A 56/2018-74). I v nyní řešené věci jde mnohdy o obecné skutkové podstaty bez navázání na určitý minimální rozsah nesplnění nebo porušení povinnosti nebo požadavků stanovených předpisy Evropské unie. Ohledně takových přestupků pak nelze zásadu dvojího přičítání vůbec aplikovat. Je zcela na místě, pokud žalovaný přičítel k tíži žalobce, že ten mohl vady jednoduše zpozorovat a napravit. Žalobce nepřednesl žádné argumenty, kterými by takový postup (z právního hlediska) zpochybnil.
39. Tím končí argumentace krajského soudu, kterou přebíral ze svého prvního rozsudku.

Soud nevyužil moderační právo

40. Žalobce konečně navrhoval, aby soud snížil uloženou pokutu postupem podle § 78 odst. 2 s. ř. s., pokud napadené rozhodnutí nezruší. Tímto požadavkem se krajský soud ve svém prvním rozsudku nezabýval, neboť napadené rozhodnutí rušil. Vypořádá se s ním proto nyní.
41. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, od něj upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
42. Zároveň ale smyslem a účelem moderace není hledání ideální výše sankce namísto správního orgánu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, vysvětlil, že účelem moderace sankce „je její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria

potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“ Jinými slovy, je vcelku irrelevantní, zda by podle soudu bylo namístě uložit sankci o něco menší nebo o něco větší. Jediná relevantní otázka zní, zda je uložená pokuta zjevně nepřiměřená.

43. Žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 1 045 000 Kč za celkem 17 přestupků. Nejprísněji postižitelným byl přestupek, za který lze uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč [spočíval v uvádění na trh výrobku mléčná čokoláda Excellent Baron Cocoa v počtu 12 672 ks, který naplnil podstatu přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinových a tabákových výrobcích, a podle § 17f písm. d) téhož zákona]. Uložená pokuta představuje 2,1 % horní hranice možné pokuty, jde tedy o pouhý zlomek z přípustné výše pokuty. V kombinaci s velkým počtem spáchaných přestupků, který představoval významnou přitěžující okolnost, tak pokuta zjevně nepřiměřeně opravdu nepůsobí. Proto soud k její moderaci nepřistoupil.
44. Soud na závěr shrnuje, že žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalobcovy námitky neshledal důvodnými už v prvním rozsudku, ve kterém se s nimi vyrovnal a jehož odůvodnění využil i v tomto rozhodnutí. Po vrácení věci Nejvyšším správním soudem zbývalo posoudit námitku absorpce a případné moderace pokuty. Krajský soud ani těmto námitkám nevyhověl, protože uplatnění absorpce fakticky vyřešil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku a k moderaci pokuty soud neviděl důvod, protože uložená pokuta není zjevně nepřiměřená.

VI. Náklady řízení

45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle 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 by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Totéž platí pro náklady za řízení před Nejvyšším správním soudem. Žalovanému nelze přiznat právo na náhradu nákladů řízení (nepřesáhly rámec jeho běžné úřední činnosti) a soudní poplatek za podání kasační stížnosti žalovaný neplatil.

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.

Kasační stížnost je nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. To podle zákona neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem

Nejvyššího správního soudu. Podle judikatury je pak kasační stížnost přípustná i v těch otázkách, k nimž se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil.

Brno 18. 12. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu