



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **Albert Česká republika, s.r.o., IČO: 44012373**
sídlem Radlická 520/117, 158 00 Praha
zastoupená advokátkou JUDr. Ivanou Syrůčkovou
sídlem Plzeňská 232/4, 150 00 Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2025, č.j. SZPI/CP174-103/2024

takto:

- I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 28. 5. 2025, č. j. SZPI/CP174-103/2024, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 270 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně advokátky JUDr. Ivany Syrůčkové.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce uložila žalobkyni pokutu 2 240 000 Kč za řadu přestupků zjištěných v jejích prodejnách. Přestupky spočívaly mimo jiné v uvádění na trh potravin s prošlým datem použitelnosti, v hygienických a úklidových nedostacích a v uvádění klamavých, nepřesných nebo neúplných informací o potravinách.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

2. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze (dále jen „Inspekce“) provedla v roce 2024 v prodejnách žalobkyně řadu kontrol, na jejichž základě dospěla k závěru, že se žalobkyně dopustila celkem 39 přestupků spáchaných od ledna do září 2024. Přestupky je možné rozdělit do následujících okruhů:
- skladování a manipulace s potravinami (přestupky č. 1, 3, 11, 30, 32)
 - uvádění potravin s prošlým datem použitelnosti a prošlým datem minimální trvanlivosti (přestupky č. 2, 22, 25, 31, 36)
 - klamavé, nepřesné nebo neúplné informace o potravinách (přestupky č. 9, 13, 16, 20, 23, 26, 37, 38)
 - hygienické a úklidové nedostatky (přestupky č. 4, 6, 12, 14, 15, 17, 18, 24, 28, 29, 33, 34),
 - porušení zásad HACCP (přestupky č. 27, 35)
 - nevyhovující jakost potravin (přestupky č. 19, 39)
 - nesplnění opatření uložených inspekcí (přestupky č. 5, 7, 8, 10, 21)
 - nedostatečné označení výrobku (přestupky č. 30)
3. Nejvýznamněji postižitelné byly podle Inspekce přestupky 2, 9, 13, 16, 20, 22, 23, 25, 26, 36, 37 a 38, jelikož za ně byla horní hranice pokuty 50 000 000 Kč [viz § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. o potravinách, dále jen „zákon o potravinách“]. Za nejzávažnější považovala Inspekce přestupek č. 9, spočívající v tom, že osm kontrolovaných kusů dvou druhů dopékaného pečiva neodpovídalo deklarované váze.
4. Rozhodnutím ze dne 10. 12. 2024, č. j. SZPI/CP174-95/2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uložila Inspekce žalobkyni pokutu ve výši 2 300 000 Kč.
5. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Státní zemědělská a potravinářská Inspekce, ústřední inspektorát (dále jen „žalovaný“), napadeným rozhodnutím zrušil prvostupňové rozhodnutí v rozsahu přestupku č. 18, neboť podle něj z kontrolních zjištění nevyplývá, že by se žalobkyně tohoto přestupku (nedostatečný úklid) dopustila. Výši pokuty proto snížil na 2 240 000 Kč. Ve zbývajících částech prvostupňového rozhodnutí potvrdil.

Podání účastníků

6. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.
7. V žalobě namítá především nedostatečné zohlednění polehčujících okolností a okolností svědčících v její prospěch při stanovení výše pokuty. Dále má za to, že naplnila podmínky liberace podle § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Rovněž uvádí, že přestupky 5, 7, 8 a 10 měly správní orgány hodnotit jako jediný přestupek. Žalobkyně také argumentuje, že žalovaný v rozporu s ustálenou správní praxí hodnotil celkovou závažnost jednání žalobkyně jako vysokou, ačkoli měla být s ohledem na jiná řízení hodnocena jako střední. K žalobě žalobkyně dokládá řadu jiných rozhodnutí Inspekce.
8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl soudu žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Podle žalovaného žalobkyně zejména pomíjí individuální okolnosti jednotlivých případů v důsledku kterých nelze rozhodnutí Inspekce srovnávat.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

Posouzení žaloby soudem

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Neshledal přitom vady, ke kterým by měl povinnost přihlídnout z moci úřední. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, jelikož žalovaný s takovým postupem souhlasil výslovně a žalobkyně s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas (§ 51 s. ř. s.).
10. Žalobkyně ve své žalobě navrhla řadu důkazů – jedná se dohromady o desítky různých dokumentů. Jde zpravidla o rozhodnutí Inspekce ve věcech jiných přestupců nebo o podklady, které byly součástí správního řízení. Část z těchto podkladů je součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Zbýlé podklady, které součástí správního spisu nejsou, jsou výlučně rozhodnutí Inspekce. Jedná se o listinné důkazy, které z povahy věci byly Inspekci známy. Inspekce rovněž měla možnost se k nim vyjádřit, jelikož je žalobkyně označila v žalobě. Soud z nich proto mohl bez dalšího vycházet (§ 51 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto nenařizoval jednání ani za účelem dokazování.

1. Námitka nedostatečně a nesprávně zjištěného skutkového stavu

11. Žalobkyně namítá, že žalovaný nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaný hodnotil skutkový stav výlučně na základě písemných důkazů. Pro zjištění všech okolností bylo podle žalobkyně třeba další dokazování. Předně má žalobkyně za to, že mělo být v řízení nařízeno ústní jednání za účelem provedení důkazu svědeckou výpovědí osob pověřených kontrolou ze struktury společnosti žalobkyně, a to včetně vedoucích jednotlivých prodejen. Účelem bylo zjištění veškerých skutečností svědčících ve prospěch i v neprospěch žalobkyně. Žalobkyně chtěla prokázat, zda se jedná o pochybení personálu nebo systémové pochybení žalobkyně. Správní orgány nesprávně presumovaly systémové pochybení.
12. Žalobkyně má dále za to, že nařízení ústního jednání by žalobkyni umožnilo zprostit se odpovědnosti za některé z přičítaných přestupků podle § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky. Svědecké výpovědi by podle žalobkyně prokázaly, že žalobkyně učinila nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.
13. Žalobkyně také odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, podle kterého pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.
14. Soud konstatuje, že nařízení ústního jednání není povinnou náležitostí řízení o přestupku. Pokud správní orgány považovaly zjištěný skutkový stav za dostatečně prokázaný listinnými důkazy, nebylo třeba ústní jednání nařizovat. Inspekce se návrhem na nařízení ústního jednání zabývala a dne 28. 11. 2024 ho usnesením č. j. SZPI/CP174-93/2024 zamítla. Výslech zaměstnanců Inspekce považovala za nadbytečný, jelikož by nevnesl do řízení žádné nové skutečnosti nad rámec skutečností tvrzených žalobkyní.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

15. S hodnocením žalovaného soud souhlasí a dodává, že žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 25. 11. 2024 neuvedla, jaké konkrétní skutečnosti chce výsledkem zaměstnanců prokázat. Není z něj ani zřejmé, k jakým jednotlivým pochybením nebo tvrzením by se výpovědi měly vázat. Toliko obecně konstatuje, že by výpovědi mohly *prokázat, že účastník řízení učinil nezbytná opatření k odvrácení nebo zamezení přestupku*. Žalobkyně ani neoznačuje konkrétní zaměstnance a opět obecně uvádí, že je *označí na výzvu správního orgánu*. Z vyjádření tedy není zřejmé ani to, jaké konkrétní osoby by měly vypovídat.
16. 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 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.
17. Námitka nedostatečně a nesprávně zjištěného skutkového stavu není důvodná.
 2. *Námitka nenaplnění materiálního znaku přestupku*
18. Soud se dále zabýval námitkou, že některá jednání nenaplnují materiální znak přestupku (společenskou škodlivost). Žalobkyně v žalobě v této souvislosti zmiňuje přestupky proti hygieně potravin (č. 4, 6, 12, 14, 17, 24). Je toho názoru, že určitá míra nepořádku je tolerovatelná a očekávatelná. Dále žalobkyně zmiňuje přestupky spočívající v uvádění potravin s prošlým datem použitelnosti a minimální trvanlivosti (přestupky č. 2, 22, 25, 31 a 36).
19. Soud konstatuje, že žalobkyni nebyly vytýkány běžné provozní nečistoty (přestupky č. 4, 6, 12, 14, 17, 24). Hygienické nedostatky, jejichž společenskou škodlivost považuje žalobkyně za zanedbatelnou, 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 nelze považovat silné znečištění zařízení pro dopek pečiva v blízkosti místa, kam je odkládáno nebalené pečivo pro vychladnutí, ale ani další trvalejší znečištění pod regály (zaschlé skvrny, nánosy prachu nebo střepy). Takový nepořádek není drobný nepořádek, který by vznikl mezi pravidelnými úklidy. I z fotodokumentace v jednotlivých protokolech je bez dalšího zřejmé, že se jedná o trvalejší nedostatky, které vznikaly po delší dobu.
20. Z povahy věci je společenská škodlivost zřejmá i u druhé skupiny žalobkyní uvedených přestupků spočívajících v uvádění na trh potravin s prošlým datem použitelnosti a minimální trvanlivosti (přestupky č. 2, 22, 25, 31 a 36). Zdravotní rizika plynoucí z prodeje potravin s prošlým datem použitelnosti jsou zjevná a není třeba je dále popisovat. Soud rovněž zcela odmítá argumentaci žalobkyně, že *po vybalení by každému spotřebiteli bylo zřejmé, že se jedná o senzoricky nevyhovující potraviny, a tyto by reklamoval jako vadné a nekonzumoval je*. Tato argumentace v konečném důsledku přenáší odpovědnost na spotřebitele. Přitom je to primárně žalobkyně, která je odpovědná za produkty, které uvádí na trh.
21. Soud proto tuto námitku neshledal důvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

3. *Námítka, že přestupky 5, 7, 8 a 10 tvoří jeden přestupek*

22. Přestupky uvedené pod body č. 5, 7, 8 a 10 spočívaly v tom, že žalobkyně nesplnila opatření s celostátní působností č. D052-11723/23/D01 s prodlouženým termínem splnění 1. 2. 2024. Opatření nesplnila tím, že dále uváděla na trh potraviny, u nichž nezměnila označení přední strany výrobku tak, aby neuvádělo spotřebitele v omyl ohledně charakteristiky výrobku a jeho složení, zejména pokud jde o obsah jablečné šťávy ve výrobku. Tím žalobkyně podle správních orgánů porušila povinnost podle § 4b odst. 1 zákona o potravinách, podle kterého je osoba, které je uloženo opatření, povinna opatření splnit a dopustila se přestupku podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 146/2002 Sb. o státní zemědělské a potravinářské inspekci (dále jen „zákon o státní zemědělské a potravinářské inspekci“).
23. Žalobkyně namítá, že přestupky 5, 7, 8 a 10 tvoří jediný skutek, neboť je zde na straně žalobkyně vyvolání a udržování jediného protiprávního stavu. Žalobkyně zdůrazňuje, že mnohost přestupků posoudily správní orgány jako okolnost v neprospěch žalobkyně. Pokud by uvedené přestupky byly přestupkem jediným, tak by to mělo význam pro snížení sankce.
24. Žalovaný má proti tomu za to, že se nejedná o jediný přestupek. Uvádí, že již v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že nejde o pokračování v přestupkovém jednání, jelikož přetržka v pokračování nastala vždy, když bylo obviněnému na jednotlivých provozovnách sděleno kontrolními orgány (dokladem či protokolem), že opatření s celostátní působností č. D052-11723/23/D01 uložené dne 7. 11. 2023 není plněno a jakým způsobem. K tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53.
25. Soud konstatuje, že přestupek žalobkyně spočíval podle správních orgánů v tom, že žalobkyně nesplnila opatření celostátní působností č. D052-11723/23/D01 tím, že uváděla na trh potraviny, u kterých nedošlo k požadované změně označení. Každé jednotlivé uvádění by tak bylo možné považovat za jednotlivé dílčí útoky, tedy za pokračování v přestupku podle § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle tohoto ustanovení je pokračování v přestupku takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.
26. K pokračování v přestupku však nedošlo, jelikož v důsledku každého seznámení s výsledky kontroly pokračování došlo k přetržení skutku (jednotlivé útoky proto nemohou představovat jeden pokračující přestupek).
27. Tento závěr podporuje rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které jak v případech přestupků pokračujících, tak v případech přestupků trvajících je přetržení dovozováno analogií s právem trestním. Zákon o odpovědnosti za přestupky neobsahuje ustanovení, které by odpovídalo § 12 odst. 12 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) podle kterého pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2025, č. j. 5 As 279/2023-42).
28. Podle Nejvyššího správního soudu je tedy třeba identifikovat úkon, který pro potřeby přestupkového řízení nejbližší odpovídá tomu, jaký smysl a účel má v oblasti trestního řízení sdělení obvinění. Jedním z důvodů, proč dochází k přetržení pokračování v trestném činu, je preventivní působení deliktního řízení na samotného pachatele, kdy se mu dostává

varování ohledně jeho současného i budoucích skutků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53).

29. Dále Nejvyšší správní soud uvedl následující.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu ve vztahu k přestupkovému řízení uvedenou roli splní jakýkoliv úkon ze strany policejního orgánu nebo příslušného správního orgánu, který přestupek projednává, kterým je obviněný z daného přestupku zpraven o tom, že je důvodně podezřelý z jeho spáchání. **V projednávaném případě k přetržení pokračujícího deliktu tedy došlo vždy, když byla stěžovatelka prostřednictvím svých zaměstnanců seznámena s protokolem o kontrole**, k čemuž ve všech případech došlo bezprostředně po jejím ukončení. Žalovaná nemohla jako pokračující správní delikt kvalifikovat pochybení zjištěná při kontrolách proběhnuvších v různých termínech, neboť potenciálnímu pokračování v deliktním jednání stěžovatelce vždy zabránilo „varování“ v podobě protokolu o kontrole.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53, zvýraznění doplnil městský soud)

30. Z judikatury Nejvyššího správního soudu tedy jednoznačně vyplývá, že k přetržení skutku dochází již seznámením se závěry o kontrole prostřednictvím protokolu o kontrole.
31. Kontroly v případě přestupků č. 5, 7, 8 a 10 proběhly ve dnech 13. 3., 18. 3., 19. 3. a 22. 3. 2024. V rámci těchto kontrol byli zaměstnanci žalobkyně s výsledky kontrol seznámeni. Žalobkyně byla tedy po ukončení kontrol ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu protokolem o kontrole *varována*. Nemohlo proto dojít k pokračování v přestupku a každé další protiprávní jednání (uvedení zboží v rozporu s opatřením na trh) je samostatným přestupkem.
32. Soud nad rámec nezbytného konstatuje, že i pokud by šlo o trvající přestupek (*vyvolání a udržování jediného protiprávního stavu*, jak tvrdí žalobkyně), tak by to na věci nic nezměnilo. Nejvyšší správní soud v uvedené judikatuře konstatoval, že přetržení je jak v případě pokračování, tak v případě trvajících přestupků dovozováno analogií s trestním právem. V trestním právu přetržení způsobuje *sdělení obvinění*. Je tedy podstatné toliko to, zda protokoly o kontrole, co se smyslu a účelu týče, sdělení obvinění odpovídají.
33. Soud má za to, že pokud jsou způsobilé naplnit tento účel v případě pokračování, není důvod, aby tomu tak nebylo v případě trvajících deliktů. I pokud by tedy šlo svou povahou o trvající přestupek, a nikoli o pokračování v přestupku, tak by platil stejný závěr, že v důsledku jednotlivých kontrol došlo k přetržení skutku a jednání žalobkyně tak nemůže být hodnoceno jako jeden přestupek.
34. Žalobkyně se tedy dopustila více přestupků. Námitka, že přestupky 5, 7, 8 a 10 měly být posouzeny jako jeden přestupek proto není důvodná.

4. *Nesplnění podmínek liberace podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky*

35. Žalobkyně má za to, že vynaložila veškeré úsilí, které po ní jako právnické osobě bylo možné požadovat, aby zabránila přestupkům. Byl tak naplněn liberační důvod podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalobkyně zdůrazňuje, že pochybení, za která byla potrestána, byla zapříčiněna zejména jednáním jednotlivců, tj. odpovědných zaměstnanců v předmětných prodejnách. K pochybením došlo navzdory tomu, že žalobkyně vynaložila nadstandardní úsilí, aby takovým pochybením předešla.
36. Správní orgány měly podle žalobkyně přihlédnout k tomu, že vlastní mohutnou síť prodejen a je jedním z největších zaměstnavatelů v České republice. K relativně řídkým pochybením dochází navzdory preventivním systémovým opatřením, která nejsou způsobilá zcela

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

vyloučit individuální pochybení na úrovni jednotlivých zaměstnanců žalobkyně. Správní orgány měly přihlídnout k relativně malému počtu pochybení v rámci masivní prodejní sítě, a to v porovnání s konkurenčními řetězci. Žalobkyně pravidelně podrobuje kompletní síť svých prodejen rozsáhlému internímu i externímu auditu. Má zřízenou i speciální pracovní pozici oblastního manažera, který dohlíží na to, že jemu přidělené provozovny dodržují veškeré povinnosti stanovené právními předpisy.

37. Žalobkyně uvádí, že má vypracované kvalitní interní směrnice a postupy, v jejichž důsledku dochází k nízkému výskytu přestupků ve vztahu k počtu a velikosti provozoven. V rámci těchto postupů přijímá žalobkyně opatření a standardy i nad rámec, který vyžaduje legislativa. V zájmu prevence pochybení zajišťuje žalobkyně pravidelná a obsáhlá školení zaměstnanců na všech úrovních prodeje, a to v nadstandardním rozsahu a opět nad rámec zákonem uložených povinností. Skutečná účast zaměstnanců na jednotlivých e-learningových školeních je navíc zajištěna prostřednictvím sofistikovaného systému ID identifikátorů, který vylučuje zaměstnancovu absenci.
38. Podle žalobkyně je implementace výše popsaných interních postupů jediný způsob, jak může dokázat, že vynaložila veškeré možné úsilí, které po ní jako právnické osobě bylo možné požadovat. Odkazuje rovněž na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. 46 A 86/2013, podle kterého po žalobci lze požadovat pouze takové opatření, které je možné jak teoreticky, tak ekonomicky. Pokud by například existovalo opatření, které by teoreticky porušení povinnosti zabránilo, ale jeho aplikace by byla natolik nákladná, že by muselo dojít např. k dramatickému zvýšení konečné ceny produktu, nelze toto opatření po právnické osobě požadovat.
39. Podle žalovaného lze vytvoření a zavedení žalobkyní popsaných provozních, preventivních a kontrolních mechanismů považovat za pouhý předpoklad pro řádné provozování potravinářského podniku. Za situace, kdy u žalobkyně dochází k porušování povinností předpisů potravinového práva, a to nikoliv ojedinělého a nepatrného rozsahu, však vytvoření a zavedení tohoto systému nemůže být důvodem pro uplatnění liberace, ani okolností hodnocenou při stanovení výše pokuty jako polehčující okolnost. Systémy nastavené žalobkyní nadto nejsou dostatečné a žalobkyně by měla přikročit k zavedení systémů efektivnějších. Žalovaný uvádí, že je mu z úřední činnosti známe, že žalobkyně porušuje předpisy v oblasti potravinového práva dlouhodobě a opakovaně.
40. Podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení.
41. Podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.
42. Předně městský soud konstatuje, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že provádění (jakéhokoli) školení a poučování zaměstnanců zásadně nemůže být vynaložením veškerého možného úsilí právnické osoby směřujícího k zabránění přestupku, a tedy ani (pouze ve zcela výjimečných případech nastoupivším) liberačním důvodem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 2 As 352/2020-55). Pořádání *e-learningových školeních* s povinnou a kontrolovanou účastí zaměstnanců proto nemohou být liberačním důvodem.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

43. Jinak je tomu podle Nejvyššího správního soudu v případě kontrolních činností. Podle Nejvyššího správního soudu nelze *a priori* paušálně konstatovat, že žádná kontrolní činnost (jakéhokoli charakteru, kvality, intenzity či způsobu provádění) nemůže nikdy, ani ve spojení s dalšími okolnostmi (jako je např. školení a poučování), vést ke zproštění odpovědnosti právnické osoby za jí přičítané jednání jejího zaměstnance (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 2 As 352/2020-55). Podstatné však podle Nejvyššího správního soudu je, že by se muselo jednat o výjimečné případy (mimořádně precizní a efektivní kontroly), přičemž tuto jejich exklusivitu by musel tvrdit a prokázat sám odpovědný subjekt. Stěžovatel v citované věci toliko tvrdil, že vyvíjí kontrolní činnost, zřídil kontrolní oddělení a provádí namátkové kontroly. Tato tvrzení však podle Nejvyššího správního soudu byla natolik obecná, nekonkrétní a zcela standardní (nikterak výjimečná), že ani na jejich základě nemohlo dojít k naplnění přísných liberačních důvodů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 2 As 352/2020-55).
44. Městský soud se proto v projednávané věci dále zabýval tím, jakou kontrolní činnost žalobkyně podle svého tvrzení vyvíjela a zda se jedná ve smyslu výše citované judikatury o *výjimečné případy mimořádně precizní a efektivní kontroly*. V projednávané věci žalobkyně tvrdila především následující kontrolní činnost:
- Vypracování interních směrnic a postupy, v jejichž důsledku dochází k nízkému výskytu přestupků ve vztahu k počtu a velikosti provozoven.
 - Provádění interních a externích auditů v celé síti provozoven, a to minimálně sedmkrát ročně v každé provozovně.
 - Zřízení speciální pozice oblastního manažera, kterému je přiděleno 10-15 provozoven a který v nich provádí jednou měsíčně celodenní návštěvu.
45. Soud konstatuje, že žalobkyní uváděná kontrolní činnost není nijak výjimečná, aby mohlo dojít k liberaci podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.
46. Tvrzení o *nízkém výskytu přestupků ve vztahu k počtu a velikosti provozoven v důsledku vypracování interních postupů a směrnic* žalobkyně nijak nedokládá. Soudu je z úřední činnosti známo, že žalobkyně se přestupků dopouštěla opakovaně (jen u městského soudu například řízení pod sp. zn. 11 A 43/2022 nebo 15 A 65/2019). Vypracování interních směrnic a postupů je třeba považovat za standardní činnost subjektů pracujících s potravinami, a nikoliv za výjimečnou činnost svědčící o nadstandardním, resp. výjimečném úsilí. Žalobkyně rovněž v tomto kontextu poukazuje na relativně malý počet pochybení v *masivní prodejní síti [...] v porovnání s konkurenčními obchodními řetězci*. Ani tuto skutečnost nijak nedokládá.
47. O provádění auditů a zřízení speciální pozice oblastního manažera rovněž platí, že se nejedná o výjimečná opatření, která by mohla vést k liberaci. Žalobkyní poskytnutý popis kontrolních mechanismů považuje soud za součást standardní kontrolní činnosti potravinářského podniku. Žalobkyně ostatně sama uvádí, že vlastní mohutnou síť provozoven a že je jedním z největších zaměstnavatelů v České republice. Bez systému kontroly a prevence by, z povahy věci, nemohla řádně vykonávat svou činnost. Samotná existence systému kontroly a prevence tak nemůže vést k liberaci. Bylo by třeba, aby žalobkyně ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu doložila, že její systém je *výjimečný, mimořádně precizní a efektivní*. To však nedokládá.

48. V tomto ohledu soud považuje za nadbytečný výslech svědků. Žalobkyně ani neuvádí, jaké konkrétní jednotlivé skutečnosti chce výslechem prokázat a jednotlivé zaměstnance neoznačuje (resp. pouze uvádí, že je označí na výzvu soudu). Soud má za to, že výslech zaměstnanců by sice mohl přiblížit praktické fungování systému kontroly a prevence. Nemohl by však bez dalšího prokázat jeho výjimečnost.
49. Soud proto shrnuje, že žalobkyně v projednávané věci neprokázala výjimečná opatření, která by mohla vést k liberaci ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

5. Aplikace absorpční zásady

50. Žalobkyně má za to, že správní orgány nesprávně aplikovaly absorpční zásadu. Napadeným rozhodnutím je žalobkyně trestána za přestupky spáchané v období mezi 29. 1. 2024 a 25. 9. 2024. Prvoinstanční rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 12. 12. 2024. Dle žalobkyně měla být v napadeném rozhodnutí uplatněna absorpční zásada na přestupky spáchané v souběhu, a to u přestupků projednávaných v rámci napadeného rozhodnutí a rozhodnutí stejného inspektorátu ze dne 7. 1. 2025, č. j. SZPI/DF193-30/2024 (prvostupňové rozhodnutí, přestupky spáchané od března do května 2023) a ze dne 26. 5. 2025, č. j. SZPI/AQ110-22/2025 (prvostupňové rozhodnutí, přestupky spáchané od listopadu 2024).
51. Žalobkyně svůj názor opírá o rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2021, č. j. 30 A 18/2020-126. Ten přitom vychází z analogie s trestním právem. Časová mez, která odděluje sbíhající se trestné činy od dalších, je vyhlášení odsuzujícího rozsudku za některý ze sbíhajících se trestných činů, a to za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci. Pro sbíhající se přestupky je časovou mezí nikoli zahájení řízení, ale vydání rozhodnutí o nich. Tento závěr podle žalobkyně potvrdil i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30.
52. Žalobkyně podala v projednávané věci svou žalobu dne 18. 7. 2025. Dne 9. 10. 2025 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením č. j. 5 As 98/2022-51 zrušil rozsudek č. j. 30 A 152/2020-223 a odmítl závěry rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30. Odmítl tedy závěry judikatury, o kterou žalobkyně opírá svou argumentaci.
53. Právní věta usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 98/2022-51 zní takto:
- 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 a řízení o nich, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 uvedeného 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 tentýž správní orgán.
54. Z usnesení rozšířeného senátu tedy jasně vyplývá, že časovou mezí, která odděluje sbíhající se přestupky, není konečné „odsuzující“ rozhodnutí, ale již zahájení správního řízení.
55. Na tento závěr Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 19. 3. 2026, č. j. 22 As 88/2025-89. Z hlediska určení mezníku pro posouzení toho, zda se jedná o souběh přestupku, od něhož se odvíjí nutnost aplikace zásady absorpce, je rozhodným okamžikem pro určení souběhu přestupků spáchaných stejným pachatelem nikoliv vydání prvoinstančního rozhodnutí o některém z nich, ale již zahájení řízení o přestupku.
56. V poměrech nyní projednávané věci to však nic nemění na tom, že nyní projednávané přestupky byly v souběhu s jinými přestupky.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

57. V nyní projednávané věci bylo řízení zahájeno dne 30. 9. 2024 doručením příkazu č. j. SZPI/CP174-47/2024. Proti příkazu žalobkyně podala odpor. Inspekce následně příkaz zrušila a dne 11. 10. 2024 vyrozuměla žalobkyni o pokračování ve správním řízení.
58. Přestupky v řízení SZPI/DF193-36/2024, na které odkazuje žalobkyně, byly spáchány v roce 2023, tedy před zahájením řízení v nyní projednávané věci. Řízení o nich však Inspekce zahájila až dne 11. 12. 2024, tedy poté, co zahájila řízení o přestupcích v nyní projednávané věci. Prvostupňové rozhodnutí vydala dne 7. 1. 2025 (č. j. SZPI/DF193-30/2024) a rozhodnutí o odvolání dne 19. 3. 2025 (č. j. SZPI/DF193-36/2024).
59. Podle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se ve společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. V nyní projednávané věci tato situace nenastala. Přestupky v nyní projednávané věci a přestupky ve věci SZPI/DF193-36/2024 byly v obou případech spáchány před zahájením správního řízení. Bylo tedy možné o nich vést společné řízení.
60. Podle rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje mezeru spočívající v tom, že neupravuje postup správních orgánů pro aplikaci zásady absorpce v případech, že nebylo vedeno společné řízení. Tento postup je však upraven v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož správní orgán zohlední při výměře trestu skutečnost, že o více přestupcích nebylo vedeno společné řízení. Nutno podotknout, že i zde je potřeba vykládat zákon tak, že zohlednit lze pouze to, že nebylo vedeno společné řízení u přestupků, u nichž jsou pro to splněny zákonné podmínky, tedy takové společné řízení, které podle zákonných pravidel mělo být vedeno, avšak nebylo (bod 61 výše uvedeného rozhodnutí RS NSS).
61. Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.
62. Správní orgány mají při ukládání sankce povinnost vzít v potaz všechny sbíhající se skutky. V odůvodnění svých rozhodnutí mají na existenci dřívějších rozhodnutí upozornit z hlediska úvahy o aplikaci absorpční zásady „napříč“ řízeními.
63. V nyní projednávané věci takto žalovaný při určení druhu a výměry správního trestu nepostupoval, a to přesto, že napadené rozhodnutí vydal až dne 28. 5. 2025, tedy dva dny poté, co vydal druhostupňové rozhodnutí ve věci SZPI/DF193-36/2024.
64. Soud proto konstatuje, že z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí nezákonné. Žalovaný měl uplatnit zásadu absorpce.
65. Námitka žalobkyně je důvodná.
66. Pro úplnost soud konstatuje, že v případě druhého v žalobě odkazovaného rozhodnutí č. j. SZPI/AQ110-22/2025 je situace odlišná. V něm řešené přestupky žalobkyně páchala od 11. 11. 2024, tedy až poté, co bylo zahájeno správní řízení v nyní projednávané věci. Tyto přestupky proto nebyly v souběhu s nyní řešenými přestupky a nebylo třeba ve vztahu k nim uplatnit zásadu absorpce.
67. S ohledem na výše uvedené se soud blíže nezabýval ostatními námitkami žalobkyně vztahujícími se k výši uložené pokuty. S ohledem na to, že výši pokuty žalovaná znovu posoudí s ohledem na uplatnění zásady absorpce, by bylo takové posouzení předčasné.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

68. Žalovaná v dalším řízení přihlédne též k rozhodnutím, kterými žalobkyně dokládá ustálenou správní praxi při hodnocení polehčujících okolností, které žalobkyně uplatnila poprvé až v žalobě.

Závěr a náklady řízení

69. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a proto I. výrokem napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný v dalším řízení znovu posoudí výši uložené pokuty s ohledem na zásadu absorpce.
70. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl výrokem II. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna a náhrada hotových výdajů advokátky za 2 úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a za návrh ve věci samé (žalobu) [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupkyni žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty, jelikož zástupkyně žalobkyně doložila, že je plátkyní této daně. Celkem tedy odměna za zastupování činí 12 270 Kč. Náhrada nákladů řízení celkem, včetně zaplaceného soudního poplatku, činí 15 270 Kč. Žalovaný je povinen náhradu nákladů řízení uhradit žalobkyni k rukám její zástupkyně do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 31. března 2026

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. Y.