



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše, ve věci

žalobkyně: **K. Č. r. v.o.s., IČO X**
sídlem B. 2428/203, X P.

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 504/15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2020, č. j. SZPI/AH803-84/2016
ve věci přestupku,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci, žaloba a vyjádření žalované

1. Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2016, č. j. SZPI/AH803-53/2016 shledala Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Olomouci (dále jen „inspektorát v Olomouci“), žalobkyni vinnou spácháním správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“). Přestupek spočíval v tom, že žalobkyně uváděla na trh med, u něž byla laboratorní zkouškou zjištěna kontaminace farmakologicky účinnými látkami (rezidua antibiotik a sulfonamidů požívaných k léčbě bakteriálních onemocnění včelstev),

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

v důsledku čehož byl posuzovaný med vyhodnocen jako potravina nevhodná k lidské spotřebě. Jelikož se žalobkyně dopustila popsaneho jednání více skutky (zjištěny byly čtyři šarže závadného medu na třech různých prodejnách žalobkyně v rámci Olomouckého kraje), uložil inspektorát v Olomouci žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 810 000 Kč, povinnost nahradit náklady laboratorních rozborů ve výši 105 780 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Jako nejzávažnější ze sbíhajících se skutků označil žalovaný skutek spáchaný dne 10. 11. 2015 na provozovně v Prostějově. Žalovaná rozhodnutím ze dne 24. 8. 2016 č. j. SZPI/AH 803-56/2016 zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí inspektorátu v Olomouci potvrdila.

2. Posledně uvedené rozhodnutí žalované zdejší soud rozsudkem ze dne 25. 4. 2018, č. j. 65 A 95/2016-59 zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel ze zjištění, že žalovaná v období od září do listopadu 2015 provedla kontroly, při nichž dříve, než bylo vydáno první odsuzující rozhodnutí, zjistila výskyt 26 šarží (celkem 59 338 ks spotřebitelských balení) farmakologicky kontaminovaného medu téhož výrobce na různých prodejnách žalobkyně po celé ČR. Všechny správní delikty byly tudíž spáchány ve vícečinném souběhu. Ve věci však nebylo vedeno společné řízení, nýbrž byly žalobkyni postupně v dubnu 2016 uloženy inspektoráty v Olomouci, Brně, Praze, Ústí nad Labem a Hradci Králové pokuty v samostatných řízeních. Krajský soud dospěl k závěru, že nevedením společného řízení sice nedošlo k porušení zákona, neboť skutky byly spáchány v obvodech působnosti různých inspektorátů, avšak shledal důvodnou námitku žalobkyně vůči kumulaci pokut, a uzavřel, že s ohledem na okolnosti případu byla žalovaná povinna v rozhodnutí ze dne 24. 8. 2016, jímž potvrdila rozhodnutí inspektorátu v Olomouci, zohlednit výši pokut uložených žalobkyni již dříve za sbíhající se delikty. Krajský soud se tak ztotožnil se závěrem o nutnosti aplikace absorpční zásady při ukládání sankce i v případech, kdy nebylo vedeno společné řízení, který vyslovil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, jímž zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, vydaný ve věci žaloby žalobkyně proti rozhodnutí královéhradeckého inspektorátu za obdobný delikt žalobkyně. Krajský soud uložil žalované, aby při novém rozhodování o odvolání aplikovala absorpční zásadu nejen ve vztahu ke čtyřem skutkům posuzovaným inspektorátem v Olomouci, nýbrž i ve vztahu k dalším sbíhajícím se skutkům, za něž byly žalobkyni pravomocně uloženy pokuty jinými inspektoráty. Krajský soud uvedl, že úhrn pokut uložený sbíhajícími se rozhodnutími by se měl v zásadě rovnat výši pokuty, která by za tytéž skutky byla uložena, kdyby byly projednány společně.
3. Novým rozhodnutím ze dne 11. 4. 2019, č. j. SZPI/AH 803-71/2016 (dále jen „druhé rozhodnutí o odvolání“), žalovaná změnila výrok rozhodnutí inspektorátu v Olomouci tak, že jím uloženou pokutu 810 000 Kč snížila na částku 679 000 Kč. Současně žalovaná zrušila výrok o nákladech řízení a řízení v této části řízení zastavila.
4. Také druhé rozhodnutí o odvolání napadla žalobkyně žalobou u zdejšího soudu. Ten pak rozsudkem ze dne 28. 5. 2020, č. j. 65 A 31/2019-81 předmětné rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud měl za to, že žalovaná nezdůvodnila, proč za adekvátní výši pokuty za všechny sbíhající se delikty považovala částku 4 300 000 Kč. Žalovaná rovněž neaplikovala při ukládání sankce absorpční zásadu „mezi jednotlivými řízeními“, ačkoli jí to soud v předchozím rozsudku uložil. Předně nebylo z rozhodnutí zřejmé, který ze sbíhajících se deliktů vyhodnotila jako nejzávažnější a uložila podle něj pokutu. Pokutu ve výši 300 000 Kč, pravomocně uloženou inspektorátem v Praze,

žalovaná sice zohlednila, avšak nikoli aplikaci absorpční zásady. Žalovaná namísto toho učinila opětovně pouze kumulaci pěti samostatných pokut, byť tentokrát počítala obráceně, jelikož nesčítala pět samostatných částek, nýbrž stanovila výsledek, který následně v témže poměru, jaký panoval původně, rozdělila na pět částek.

5. Žalovaná se věci znovu zabývala a napadeným rozhodnutím změnila výrok rozhodnutí inspektorátu v Olomouci tak, že jím uloženou pokutu 810 000 Kč snížila na částku 600 000 Kč. Současně žalovaná zrušila výrok o nákladech řízení a řízení v této části řízení zastavila.
6. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a namítala, že:
 - napadené rozhodnutí nezohledňuje aplikaci absorpční zásady při vyměření pokuty. Je tak v rozporu se závazným názorem vysloveným v předchozích rozsudcích zdejšího soudu a rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62;
 - žalovaná se neřídila právním názorem vyjádřeným v posledně uvedeném rozsudku NSS. Z něj totiž vyplývá, že měla uvažovat o minimalizaci pokuty, případně o upuštění od jejího uložení. Pokud byla za nejzávažnější přestupek uložena sankce 300 000 Kč, nemůže být za jeden z dalších sbíhajících se přestupků uložena sankce 600 000 Kč. Jednotlivé inspektoráty v řízeních o sbíhajících se správních deliktech původně uložily pokuty ve výši celkem 5 070 000 Kč za 26 nevyhovujících šarží medů. Pokud by se žalobkyně nebránila pravomocně uložené sankci inspektorátem v Praze výši sankce uložené jí v částce 600 000 Kč napadeným rozhodnutím, jakož i výši sankce uložené jí za další sbíhající se správní delikt ve výši 2 500 000 Kč, činila by kumulovaná výše pokuty za sbíhající se správní delikty celkem 3 400 000 Kč. To při porovnání s původní výší pokuty 5 070 000 Kč není minimalizace pokut ve smyslu rozsudku NSS;
 - žalovaná vyhodnotila jako přestupek nejprísněji trestný, resp. nejzávažnější přestupek projednávaný inspektorátem v Praze, za který byla žalobkyni pravomocně uložena pokuta 300 000 Kč. Tato skutečnost a zejména výše uložené pokuty nebyla žalovanou v napadeném rozhodnutí zohledněna. K tíži žalobkyně nemůže jít to, že řízení vedené žalovanou pro vyhodnocení nejzávažnější přestupek bylo již pravomocně skončeno. I v takovém případě se jedná o sbíhající se správní delikt. Postup žalované, která vyhodnotila, že nejprísněji trestný byl přestupek projednávaný inspektorátem v Praze, za který byla uložena pokuta 300 000 Kč s tím, že nemohla tento přestupek zahrnout, resp. zohlednit při rozhodování o výši pokut za zbývající sbíhající se přestupky, je v rozporu s absorpční zásadou.
7. Žalovaná ve svém vyjádření navrhla žalobu zamítnout. K uplatněným námitkám uvedla, že právní názor NSS týkající se minimalizace uložené pokuty byl vysloven ve vztahu k souvisejícímu řízení vedenému v prvním stupni inspektorátem v Hradci Králové, čemuž žalovaná vyhověla a v dané věci upustila od potrestání. Odkázala na bod 18 rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2020, č. j. 65 A 31/2019-81, v němž soud vysvětlil, že názor NSS z rozsudku sp. zn. 2 As 426/2017 dopadal na skutkový stav, který se však následně změnil, když ostatní rozhodnutí o sbíhajících se přestupcích byla zrušena a bylo o nich rozhodováno znovu. Dle žalované nebylo na místě v posuzované věci přistoupit k minimalizaci či upuštění od správního trestu. Vedlo by to k rezignaci na řádné potrestání žalobkyně za spáchání dalších 4 přestupků. Dle žalované byla absorpční zásada aplikována řádně a ve prospěch žalobkyně, bylo přihlíženo k pravomocným rozhodnutím ve věcech vedených inspektoráty v Brně a Praze a byl plně respektován právní názor uvedený v bodě 19 rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2020.

B. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Krajský soud rozhodoval o věci samé bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
9. Před samotným posouzením jednotlivých námitek krajský soud uvádí, že vznesené námitky byly formulovány velmi obecně. Ačkoliv se jedná o řádně uplatněné námitky, platí v soudním řízení správním s ohledem na vázanost soudu námitkami pravidlo, že čím obecněji jsou vymezeny, tím obecněji k nim může správní soud přistoupit a posoudit je (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). V tomto rozsahu se také soud jednotlivými žalobními námitkami zabýval.
10. Podstatou první námitky je, zda se žalovaná řídila závazným právním názorem zdejšího soudu vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku ze dne 28. 5. 2020. V něm krajský soud zejména vytkl žalované, že při uplatnění absorpce ignorovala správní delikty řešené před jinými inspektoráty, neuvedla, který delikt považuje za nejzávažnější, a nezdůvodnila výši uložené pokuty. Tyto vady žalovaná v napadeném rozhodnutí napravila.
11. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, podstata absorpční zásady tkví „v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno)“. Nová právní úprava přestupkového práva, která byla žalovanou v posuzované věci aplikována, výslovně upravuje tuto zásadu v § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný, a jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější*.
12. Žalovaná v napadeném rozhodnutí vyhodnotila jako nejzávažnější přestupek projednávaný inspektorátem v Praze, jelikož se tento přestupek týkal nejvyššího množství potravin uváděných na trh v rámci všech souvisejících přestupků – celkem 18 592 ks.
13. S touto úvahou se zdejší soud zcela ztotožňuje. Vzhledem k tomu, že všechny delikty naplňují skutkovou podstatu téhož správního deliktu, jistě se jako vhodné rozlišovací kritérium závažnosti jeví počet kusů závadných potravin.
14. Pokud jde o samotnou výši pokuty, žalovaná při zohlednění zákonných hledisek upravených v § 37 zákona o přestupcích aprobovala názor inspektorátu v Olomouci, že celková závažnost projednávaných 4 deliktů spáchaných v Olomouckém kraji byla střední. Tomu odpovídala i výše pokuty 810 000 Kč. Dále žalovaná podle § 37 písm. b) zákona o přestupcích zohlednila, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí byla žalobkyni za sbíhající se přestupky pravomocně uložena pokuta inspektorátem v Praze ve výši 300 000 Kč (1 přestupek, 1 šarže medu, 18 592 ks) a inspektorátem v Brně ve výši 2 500 000 Kč (17 přestupků, 17 šarží medů, celkem 26 466 ks), přičemž jako celek byly tyto sbíhající se přestupky vyhodnoceny jako mimořádně závažné s tím, že kdyby o nich bylo vedeno společné řízení, byla by adekvátní výše pokuty 2 800 000 Kč. Současně ale bylo

zohledněno, že pokuta ve výši 300 000 Kč v Praze byla již pravomocně uložena, proto byla od této částky odečtena. Žalovaná zohlednila, že inspektorátem v Olomouci byly řešeny další 4 přestupky (4 šarže, 3 360 ks) což ještě zvýšilo celkovou závažnost jednání žalobkyně. Pokud by bylo všech 22 uvedených přestupků (Praha, Brno, Olomouc) posuzováno ve společném řízení, považovala by žalovaná vzhledem k mimořádné závažnosti deliktů a zohlednění všech zákonných hledisek adekvátní pokutu ve výši 3 400 000 Kč. Jelikož již byly žalobkyni uloženy v samostatných řízeních pokuty v celkové výši 2 800 000 Kč, uložila žalobkyně za zbývajících 4 delikty pokutu ve výši 600 000 Kč (delikty řešené inspektoráty v Hradci Králové a Ústní nad Labem nemohla žalovaná zohlednit, neboť rozhodnutí o nich nabyla právní moci až po vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí, navíc u nich bylo upuštěno od uložení pokuty).

15. Z uvedeného vyplývá, že se žalovaná v napadeném rozhodnutí řídila závazným právním názorem krajského soudu a její rozhodnutí z něj vychází. Krajský soud musí dodat, že pro aplikaci absorpční zásady není dán exaktní matematický postup, který by mohla žalovaná použít. Smyslem absorpce v nyní řešené věci je, aby žalobkyni nebylo na újmu, že o pokutách rozhodovaly různé inspektoráty, ač šlo o obdobné delikty na různých místech. Absorpce neznamená, že pokud žalovaná uložila jeden správní trest v Praze, má v ostatních řízeních od trestu zcela upustit. Pokuta ve výši 300 000 Kč pohlcuje tresty za mírnější delikty pouze tehdy, pokud by za trestaný delikt a delikt, u něž má dojít k upuštění od trestu, byla při projednávání ve společném řízení s velkou pravděpodobností uložena celková pokuta v obdobné výši. Tak tomu bude tehdy, pokud „druhý“ delikt nezvyšuje znatelným způsobem celkovou závažnost trestného jednání. To ale v nynější věci neplatí. Nelze si vůbec představit, že pokud by žalovaná projednávala ve společném řízení všech 22 deliktů (spáchaných v Brně, v Praze a v Olomouci), uložila by žalobkyni stejnou pokutu jako za jeden z nich.
16. Krajský soud také musí korigovat zjednodušující úvahu žalobkyně, že za nejzávažnější delikt jí byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč, zatímco za jeden z dalších sbíhajících se deliktů byla uložena pokuta 600 000 Kč. Zatímco totiž v řízení před pražským inspektorátem o jeden delikt skutečně šlo, v nyní řešené věci jde o čtyři sbíhajících se delikty. Nejde proto o souběh dvou deliktů, ale šesti.
17. Žalovaná následně posoudila možné upuštění od uložení správního trestu, a to dle kritérií uvedených v § 17i odst. 2 zákona o potravinách a § 43 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích. Konkrétně na str. 34 napadeného rozhodnutí uvedla, že dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách lze upustit od uložení pokuty, pokud se mj. nejedná o potraviny škodlivé pro zdraví. Byť v tomto případě šlo o potraviny toliko nevhodné k lidské spotřebě, žalovaná shledala, že v daném případě není s ohledem na celkovou závažnost spáchaných přestupků upuštění od uložení pokuty na místě. K možnosti upuštění od uložení pokuty dle § 43 odst. 2 zákona o přestupcích uvedla, že také není na místě, neboť přestupek je natolik závažný, že projednání věci nepostačí k nápravě obviněného a upuštění by bylo nedůvodně mírné. Nakonec posoudila žalovaná i možnost upuštění od uložení správního trestu dle § 43 odst. 1 zákona o přestupcích, přičemž uvedla, že v posuzované věci byla již žalobkyně pravomocně potrestána za celkem 18 přestupků (1 projednávaný inspektorátem v Praze, 17 inspektorátem v Brně). Za 4 přestupky, jichž se dopustila v projednávaném řízení, nebyla dosud nijak pravomocně potrestána. U těchto 4 přestupků se jednalo o 5 488 ks nevyhovujících potravin, které byly způsobily způsobit na 5 000 spotřebitelů, to žalovaná považuje za velké množství. Závažnost nyní projednávaných přestupků je střední, a tudíž

není upuštění od uložení trestu na místě. Pokuty uložené pravomocně v řízeních vedených inspektorátem v Praze (300 000 Kč) a inspektorátem v Brně (2 500 000 Kč) odpovídají pouze dříve projednaným sbíhajícím se přestupkům, neodpovídají nyní projednávaným přestupkům. Pokud by tak bylo vedeno společné řízení, nebylo by uložení úhrnné pokuty 2 800 000 Kč odpovídající, resp. by to bylo nedůvodně mírné. Proto dospěla žalovaná k závěru, že od uložení pokuty nelze upustit.

18. Ani této úvaze žalované nemá krajský soud co vytknout. Žalovaná se zabývala možností upuštění od uložení pokuty ze všech zákonných důvodů a přezkoumatelně vysvětlila, proč to není možné. Rovněž v tomto směru se žalovaná řídila závazným právním názorem zdejšího soudu.
19. S žalobkyní nelze souhlasit ani v tom, že by žalovaná nezohlednila pravomocně uloženou pokutu uloženou inspektorátem v Praze. Žalovaná ji totiž zohlednila nejen při úvahách o výši pokuty, ale i při úvahách o možném upuštění od uložení pokuty.
20. K poslední námitce krajský soud uvádí, že právní názor vyslovený v rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, týkající se minimalizace uložení pokuty, resp. upuštění od jejího uložení, se týkal jiného skutkového stavu. Na obdobnou námitku již odpověděl žalobkyni zdejší soud v předchozím rozsudku ze dne 28. 5. 2020 v odst. 17 a 18. NSS posuzoval případ žalobkyně týkající se přestupku projednávaného v I. stupni inspektorátem v Hradci Králové, kde žalovaná potvrdila uložení pokuty ve výši 300 000 Kč za uvedení na trh jedné šarže závadného medu žalobkyní (tj. 1 přestupku), aniž zohlednila již dříve pravomocně uložené pokuty za celkem 21 přestupků projednávaných inspektoráty v Praze, Brně a Ústí nad Labem. Za tohoto stavu bylo proto zcela pochopitelné, že NSS vyzval žalovanou k úvaze o minimalizaci pokuty či upuštění od ní postupem dle § 43 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť měl zjevně za to, že pokud by vedla žalovaná společné řízení o 22, namísto 21 šaržích závadného medu, nedošlo by již k zásadnímu ovlivnění závažnosti deliktu, a tím ani výše ukládané pokuty. V nyní posuzované věci však žalovaná rozhodovala za skutkového stavu, kdy bylo již pravomocně rozhodnuto o 18 přestupcích, a žalovaná posuzovala pokutu uloženou za další 4 sbíhající se přestupky. Skutkový stav tak doznal zásadních změn v důsledku zrušení takřka všech odvolacích rozhodnutí napříč celou ČR. Změna skutkového stavu v podobě odlišného stavu řízení a rozhodnutí o ostatních sbíhajících se deliktech představuje limit ve vázanosti správního orgánu právním názorem soudu ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s.

C. Závěr a náklady řízení

21. Jelikož neshledal krajský soud žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
22. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalované nad rámec její úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 7. září 2022

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.