



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce, soudců Mgr. Michala Bobka a JUDr. Jaroslava Vlašina v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 7. 9. 2022, č.j. 60 A 3/2021-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce provozuje řetězec obchodů s potravinami. Rozhodnutím Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Olomouci ze dne 11. 4. 2016, č.j. SZPI/AH803-53/2016, byl shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o potravinách). Delikt spočíval v uvedení farmakologicky účinnými látkami kontaminovaného medu na trh, který byl vyhodnocen jako potravina nevhodná k lidské spotřebě. Inspektorát proto žalobci uložil 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. Rozhodnutí Inspektorátu žalovaný (jeho ústřední inspektorát) potvrdil rozhodnutím ze dne 24. 8. 2016 č. j. SZPI/AH803-56/2016.

[2] Toto (první) rozhodnutí žalovaného žalobce úspěšně napadl u Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 25. 4. 2018, č. j. 65 A 95/2016 - 59, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud /vyšel ze zjištění, že žalovaný v období od září do listopadu 2015 provedl kontroly, při nichž dříve, než bylo vydáno první odsuzující rozhodnutí, zjistil výskyt 26 šarží (celkem 59 338 ks spotřebitelských balení) farmakologicky kontaminovaného medu téhož výrobce na různých prodejnách žalobce po celé ČR. Všechny správní delikty byly tudíž spáchány ve vícečinném souběhu. Ve věci však nebylo vedeno společné řízení, nýbrž byly žalobci postupně v dubnu 2016 uloženy inspektořaty v Olomouci, Brně, Praze, Ústí nad Labem a Hradci Králové pokuty v samostatných řízeních. Krajský soud se ztotožnil s námitkou žalobce týkající se neuplatnění absorpční zásady. Uložil proto žalovanému tuto zásadu aplikovat i ve vztahu k dalším sbíhajícím se skutkům, za něž byly žalobci pravomocně uloženy pokuty jinými inspektořaty.

[3] Novým (v pořadí druhým) rozhodnutím ze dne 11. 4. 2019, č. j. SZPI/AH 803-71/2016, žalovaný změnil výši pokuty na 679 000 Kč, potvrdil povinnost zaplatit náhradu nákladů laboratorních rozborů v částce 105 780 Kč a zrušil výrok o nákladech řízení.

[4] Také druhé rozhodnutí o odvolání žalobce úspěšně napadl u krajského soudu. Ten rozsudkem ze dne 28. 5. 2020, č. j. 65 A 31/2019 - 81, předmětné rozhodnutí zrušil a vrátil opět věc žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud žalovanému vytkl, že nezdůvodnil, proč mu celková výše pokut, uložených jednotlivými inspektořaty v celkové výši 4 300 000 Kč, připadá adekvátní, neurčil, který z přestupků považuje za nejzávažnější, a že znovu nesprávně uplatnil zásadu absorpce. Žalovaný dle názoru krajského soudu pouze opětovně provedl kumulaci pěti samostatných pokut, byť tentokrát počítal obráceně, jelikož nescítil pět samostatných částek, nýbrž stanovil výsledek, který následně v témže poměru, jaký panoval původně, rozdělil na pět částek.

[5] Žalovaný se věcí znovu zabýval. V záhlaví tohoto rozsudku označeným, v pořadí tedy třetím rozhodnutím, snížil pokutu na 600 000 Kč, současně zrušil výrok o nákladech řízení a v této části řízení zastavil.

[6] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu proti třetímu rozhodnutí žalovaného zamítl. Dle krajského soudu se žalovaný již správně vypořádal s aplikací absorpční zásady a také zvážil možnost minimalizace pokuty či upuštění od jejího uložení. Odmítnutí těchto možností také řádně zdůvodnil. Aplikace absorpční zásady neznamena, že pokud žalovaný již jeden správní trest za nejzávažnější jednání v jiném řízení pravomocně uložil, musí v ostatních řízeních od uložení trestu zcela upustit. Smyslem absorpce v podobných případech je, aby žalobci nebylo na újmu, že o pokutách rozhodovaly různé inspektořaty na různých místech v různých řízeních. Rozhodné tedy je, aby byla uložena sankce v obdobné výši, pokud by se o všech deliktech vedlo společné řízení. Tuto úvahu žalovaný již korektně učinil.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

pokračování

[7] Žalobce (stěžovatel) napadá v záhlaví označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítá nesprávně uplatněnou zásadu absorpce ve vztahu k výši pokuty, absenci úvahy žalovaného o minimalizaci pokuty, která by dle jeho názoru měla vést k upuštění od potrestání v projednávané věci.

[8] Ve vztahu k uplatnění zásady absorpce stěžovatel nesouhlasí s posouzením žalovaného, který ze skutků souběhu je nejzávažnější. Dle jeho názoru by měla jejich závažnost být vyhodnocena dle počtu nevyhovujících potravin uvedených do oběhu tak, aby posouzení závažnosti jednotlivých skutků bylo spravedlivé a mohla být správně aplikována absorpční zásada. Stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu ohledně vázanosti krajského soudu názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeného dříve v související věci v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62. Krajský soud došel nesprávně k závěru, že skutkový stav v řízení doznal zásadních změn, a uplatní se proto výjimka z vázanosti správního orgánu právním názorem soudu ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. Podle stěžovatele se však jedná o změnu procesní, nikoliv o změnu, která by měla vliv na rozhodování o výši sankce, natož aby měla vést k tomu, že krajský soud nebude vázán právním názorem NSS.

[9] Rovněž s ohledem na možnosti upuštění od potrestání, v situaci, kdy byl přestupek projednaný inspektorátem v Praze vyhodnocen jako nejzávažnější a byla za něj uložena pokuta ve výši 300 000 Kč, není možné uložit stěžovateli za další ze skupiny sbíhajících se přestupků pokutu v částce 600 000 Kč s odůvodněním, že pokud by se všechny delikty projednávaly ve společném řízení, a nyní by bylo upuštěno od potrestání, tak by byla pokuta nedůvodně mírná. Podle názoru stěžovatele v situaci, kdy byl přestupek projednáván inspektorátem v Praze opakovaně vyhodnocen jako nejzávažnější a pokuta byla pravomocně uložena, mělo dojít k upuštění od potrestání stejně jako v případě dalších sbíhajících se správních deliktů projednaných inspektorátem v Ústí nad Labem a inspektorátem v Hradci Králové.

[10] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Dle jeho názoru ve třetím rozhodnutí již aplikoval absorpční zásadu v souladu se zákonem a dostál všem požadavkům plynoucím z předchozích zrušujících rozsudků krajského soudu, jak ostatně potvrdil sám krajský soud ve svém zamítavém rozsudku. Žalovaný zdůraznil, že vyhodnotil, který přestupek byl nejzávažnější. Jednalo se o přestupek projednáváný inspektorátem v Praze. Vzhledem k tomu, že v době rozhodování žalovaného bylo řízení zahájené inspektoráty v Praze a v Brně již pravomocně skončeno, nemohl o těchto přestupcích a přestupku, kterého se týká nyní projednávaná věc, vést společné řízení. Pravomocně skončená předchozí řízení a v nich uložené pokuty však řádně zohlednil v projednávané věci. Před uložením pokuty žalovaný zvažoval minimalizaci pokuty či upuštění od potrestání. Vzhledem ke skutkovému stavu však neshledal minimalizaci či upuštění od uložení pokuty důvodné. Dle názoru žalovaného jsou nyní projednávané přestupky závažné. Na trh bylo v důsledku jednání žalobce (v projednávané věci tedy 4 další přestupky) uvedeno další velké množství nevyhovujících potravin (celkem 5 488 kusů).

[11] S ohledem na stanovení samotné výše pokuty žalovaný pokuty uložené inspektoráty v Brně a v Praze považoval za mírné. Jejich souhrn, tedy 2 800 000 Kč, představuje 5,6 %

zákonem stanovené horní hranice trestní sazby, která činí 50 000 000 Kč. Žalovaný proto nemohl upustit od potrestání za čtyři nyní projednávané další přestupky, neboť tyto přestupky objektivně zvýšily celkovou závažnost jednání stěžovatele. Po zohlednění celkové závažnosti přestupků i zásady absorpce žalovaný došel k pokutě 600 000 Kč v projednávané věci, což v úhrnu představuje celkovou pokutu ve výši 3 400 000 Kč, tedy v součtu 6,8 % maximální zákonné sazby.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížností se NSS zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Za stěžovatele jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). NSS proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] V nynější věci jde o vícečinný stejnorodý souběh deliktů stěžovatele, spočívající v uvádění na trh většího objemu závadných potravin. Nejvyšší správní soud se stejnými správními delikty stejného stěžovatele (nicméně s ohledem na jiné z celkem 22 zjištěných skutků) již zabýval ve svém rozsudku ze dne 12. 4. 2018, sp. zn. 2 As 426/2017 - 62, kde s ohledem na ukládání trestu konstatoval, že „*při trestání správních deliktů se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS). Podstata souběhu podle trestněprávní doktríny spočívá v tom, že se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek, pokud tento rozsudek později nabyl právní moci a neplatí o něm fikce neodsouzení. Toto pojetí souběhu akceptoval Nejvyšší správní soud analogicky také pro oblast správního trestání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, publ. pod č. 1767/2009 Sb. NSS). Pro nyní projednávanou věc z toho vyplývá, že stěžovatelka spáchala správní delikty potrestané sbíhajícími se rozhodnutími SZPI ve vícečinném souběhu, neboť se všech správních deliktů dopustila dříve, než bylo vydáno první odsuzující rozhodnutí SZPI, kterým bylo rozhodnutí inspektorátu SZPI v Olomouci ze dne 11. 4. 2016, č. j. SZPI/AH803-53/2016.*“

[15] V bodě 31 stejného rozsudku pak NSS rovněž doplnil, že: „*nový přestupkový zákon [zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dále též jen „přestupkový zákon“ – pozn. soudu] reflektuje absorpční zásadu i v případech, kdy o více přestupcích téhož pachatele nebylo vedeno společné řízení. K tomu, že nebylo rozhodnuto ve společném řízení, se podle § 37 písm. b) nového přestupkového zákona přihlédne při určení druhu a výměry trestu a podle § 43 odst. 1 nového přestupkového zákona může tato okolnost vést až k upuštění od uložení správního trestu, jestliže správní trest uložený za některý z přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.*“

pokračování

[16] NSS úvodem předesílá, že byť stěžovatel formálně (v jedné větě) ve své kasační stížnosti vznáší rovněž kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tento důvod nijak dále nerozvádí a nespecifikuje. Totéž platí o namítané nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení otázky přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. S ohledem na skutečnost, že s odůvodněním rozsudku krajského soudu, stejně jako rozhodnutí žalovaného, pak stěžovatel věcně polemizuje, došel NSS k závěru, že jediným kasačním důvodem je nezákonnost (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) posouzení uložené sankce za sbíhající se správní delikty stěžovatele.

[17] Jádrem kasační stížnosti stěžovatele je pak námitka nezohlednění výše formulovaného požadavku kasačního soudu (v citovaném rozsudku č.j. 2 As 426/2017 - 62), spolu s navazujícími rozhodnutími krajského soudu, na nyní projednávané delikty stěžovatele. Stěžovatel v zásadě tvrdí, že správné uplatnění absorpční zásady v nyní projednávané věci by mělo mít za následek upuštění od potrestání za čtyři přestupky projednávané inspektorátem v Olomouci.

[18] Jak však již detailně a korektně osvětlil krajský soud v napadeném rozsudku, tento názor není správný. Stěžovatel, s výjimkou opakování svého nesouhlasu a argumentů, se kterými se již detailně vypořádal krajský soud, žádnou další kvalifikovanou polemiku s těmito závěry nenabízí. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než ve stručnosti shrnout následující.

[19] Absorpční zásada (přísnější trest pohlcuje mírnější) se při ukládání pokuty v rámci správního trestání obecně projevuje v tom, že pro určení výše pokuty za sbíhající se přestupky (správní delikty), o nichž by bylo možno rozhodnout ve společném řízení, se použije *sazba* pokuty za správní delikt nejprísněji postižitelný. Neznamená, že pokud byl jeden z přestupků spáchaných ve vícečinném stejnorodém souběhu vyhodnocen jako nejzávažnější, tak není možné za další ze skutků již v jiném řízení uložit žádný trest, jak se stále mylně domnívá stěžovatel. V tomto případě znamená pouze povinnost koordinace rozhodování o jednotlivých deliktech a zohlednění již uložených sankcí při ukládání trestů. Pokud nemůže být o věci vedeno společné řízení, je povinností správního orgánu svá jednotlivá, tedy logicky následná, rozhodnutí koordinovat tak, aby došel k obdobnému trestu či výši pokuty, jako kdyby společné řízení vedeno bylo. Upustit od potrestání za delikt, o kterém je rozhodováno později, je možné pouze tehdy, pokud onen další delikt nezvyšuje znatelným způsobem celkovou závažnost jednání.

[20] Žalovaný však podrobně osvětlil, a krajský soud ve svém rozsudku potvrdil, že o takovou situaci se v projednávané věci nejedná. Další čtyři nyní postihované delikty vedoucí k uvedení na trh dalších tisícovek kontaminovaných balení medu logicky dále zvyšují nebezpečnost a závažnost jednání stěžovatele. Proto, jak žalovaný přezkoumatelně vyložil, nebylo na místě zvažovat upuštění od potrestání (a to ani dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, ani dle § 43 odst. 1 nebo 2 přestupkového zákona).

[21] Konečně žalovaný rovněž přezkoumatelně osvětlil, jak došel k celkové výši pokuty. Za 4 přestupky, jichž se dopustil stěžovatel v projednávaném řízení, nebyl dosud nijak potrestán. U těchto 4 přestupků se jednalo o dalších 5 488 ks nevyhovujících potravin, které

byly způsobilé zapůsobit na dalších více jak 5 000 spotřebitelů, což žalovaný považuje za značné množství. 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, nepodchycovaly však nyní projednávané další delikty. Pokud by tak bylo vedeno společné řízení, nebylo by uložení úhrnné pokuty 2 800 000 Kč odpovídající, respektive by to bylo nedůvodně mírné. Žalovaný proto jako adekvátní pokutu vyhodnotil v projednávané věci 600 000 Kč, což je celková pokuta ve výši 3 400 000 Kč za všechny delikty v souhrnu, tedy ve výši 6,8 % maximální zákonné sazby, která je 50 000 000 Kč. Stejně jako krajský soud, ani NSS podobnou výši celkového pokuty rozhodně neshledává nepřiměřeně vysokou s ohledem na závažnost sankcionovaného jednání stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] V souladu s § 120 a § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. NSS nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. listopadu 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu