



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Emporia Style Korlátolt Felelősségű Társaság "felszámolás alatt"**, se sídlem Márvány utca 17, Budapešť, Maďarsko, zastoupená opatrovníkem Mgr. Danielem Maškem, advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 5. 2020, čj. RRTV/8507/2020-had, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2023, čj. 9 A 81/2020-67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Ustanovenému opatrovníkovi žalobkyně Mgr. Danielu Maškovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku, stejně jako v rozsudku 8 As 174/2023-34, zabývá otázkou aplikace absorpční zásady při ukládání správního trestu pokuty za dva

přestupky spáchané v souběhu, o nichž nebylo vedeno společné řízení, ač podle zákona vedeno být mělo.

[2] Výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozhodnutí žalovaná uznala žalobkyni vinnou ze spáchaní přestupku podle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále „zákon o regulaci reklamy“) spočívajícího v porušení § 5d odst. 2 uvedeného zákona ve spojení s čl. 7 odst. 3 a 4 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 z 25. 10. 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále „nařízení č. 1169/2011“), podle nichž informace o potravině nesmějí připisovat jakékoli potravině vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat, včetně související reklamy.

[3] Uvedeného přestupku se žalobkyně konkrétně dopustila zadáním reklamy/teleshoppingu Klenot TV odvysílaného 9. 7. 2019 od 12:41 hodin na programu KINO BARRANDOVI. Toto obchodní sdělení obsahovalo audiovizuální prvky, které ve svém celku evokovaly léčebný účinek doplňku stravy *Multilady Normal Blood Pressure* (dále „Multilady“) při onemocnění srdce, vysokém krevním tlaku a dalších zdravotních komplikacích. Produkt byl zákazníkům prezentovaný jako pomoc při prevenci problémů se srdcem, zejména hypertenze, ale i jako efektivní cesta ke zmírnění a potlačení již existujících problémů (podrobný popis a citace jednotlivých tvrzení moderátorky jsou uvedeny v bodech 2, 6 a 7 nyní napadeného rozsudku).

[4] Za spáchaní uvedeného přestupku žalovaná výrokem II. rozhodnutí uložila žalobkyni podle § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy pokutu ve výši 100 000 Kč. Výrokem III. zároveň žalobkyni uložila povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

[5] Městský soud v Praze nyní napadeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Městský soud shledal žalobní námitky nedůvodné, s výjimkou jedné. Pochybení městský soud konkrétně shledal v tom, že žalovaná při určení výměry (výše) uložené pokuty nezohlednila absorpční zásadu, neboť nepřihlédla k pokutě ve výši 150 000 Kč, kterou žalobkyni uložila dřívějším rozhodnutím z 13. 1. 2020, čj. RRTV/432/2020-had, za jiný skutek, jímž spáchala přestupek se stejnou skutkovou podstatou, a jehož se dopustila 16. 7. 2019.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jíž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se dopustila pochybení, pro něž bylo nutné její rozhodnutí zrušit. Uznala sice, že v pozdějším, nyní projednávaném, rozhodnutí výslovně neuvedla, že správní trest ukládá v souladu s absorpční zásadou. Namítla však, že je zcela zřejmé, že si nutnosti aplikace této zásady byla vědoma a implicitně postupovala v souladu s ní. Podle stěžovatelky je podstatou a smyslem absorpční zásady to, aby celková výše uložených pokut nepřesáhla horní hranici pro přestupek nejpřísněji

pokračování

trestný, respektive aby výše uložených trestů za jednotlivé přestupky spáchané v souběhu a projednávané v různých řízeních v součtu významným způsobem nepřesáhla výši správního trestu, který by mohl být uložen za tyto sbíhající se přestupky ve společném řízení. Zákon o regulaci reklamy pro oba přestupky (první spáchaný 9. 7. 2019 i druhý spáchaný 16. 7. 2019) stanoví horní hranici sazby pokuty na 2 000 000 Kč. Stěžovatelka tak byla povinna uložit úhrnný trest nepřesahující tuto hranici. Vzhledem k tomu, že v samostatně vedených řízeních za oba přestupky uložila v součtu pokuty v celkové výši 250 000 Kč, ani zdaleka se této horní hranici nepřiblížila. Postupovala proto v souladu s absorpční zásadou.

[8] Podle stěžovatelky se městský soud dopustil přepjatého formalismu, neboť zrušil její rozhodnutí pouze proto, že v odůvodnění výslovně neodkázala na aplikaci absorpční zásady, ačkoli v souladu s ní zjevně postupovala.

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Napadený rozsudek považuje za zákonný i věcně správný. Za čistě účelové považuje tvrzení stěžovatelky o tom, že si byla vědoma nutnosti aplikace absorpční zásady a postupovala v souladu s ní. Podle žalobkyně je totiž z vyjádření stěžovatelky k žalobě zřejmé, že nejen že absorpční zásadu v posuzovaném případě neaplikovala, ale ani si nebyla absorpční zásady, resp. její správné aplikace, vědoma. Stěžovatelka tak v nyní projednávané věci absorpční zásadu neaplikovala, jak správně uzavřel městský soud. Podle žalobkyně není stěžovatelkou citovaný rozsudek čj. 9 As 164/2018-36 v nyní projednávané věci aplikovatelný. Nejvyšší správní soud totiž tehdy posuzoval situaci, v níž správní orgán aplikoval absorpční zásadu nesprávně, nikoli jako stěžovatelka vůbec.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“) *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchaný jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že mezi stranami není sporu o tom, že v nyní projednávané věci měla stěžovatelka povinnost při určení výše ukládané pokuty aplikovat zásadu absorpce ve smyslu citovaného § 37 písm. b) přestupkového zákona. Ze skutkových okolností projednávané věci jednoznačně plyne, že žalobkyně se pozdějšího přestupku dopustila „již“ 16. 7. 2019, tedy ještě před tím, než jí bylo 28. 11. 2019 oznámeno zahájení přestupkového řízení o dřívějším přestupku spáchaném 9. 7. 2019 (§ 88 odst. 3 přestupkového zákona).

[13] Spor je „pouze“ o tom, zda stěžovatelka tuto svou povinnost skutečně dodržela.

[14] Středobodem kasačních námitek stěžovatelky je tvrzení, že jelikož součet obou žalobkyni postupně uložených pokut (250 000 Kč) nepřesáhl horní hranici sazby pokuty za jednotlivé přestupky (2 000 000 Kč), respektive se k ní ani zdaleka nepřiblížil, byla absorpční zásada dodržena. Jinými slovy, stěžovatelka tvrzené povědomí o nutnosti užití absorpční zásady, jakož i jejím implicitním užití spojovala pouze s tím, že nebyla překročena horní hranice sazby pokuty za nejpřísněji trestný přestupek.

[15] Nejvyšší správní soud s úvahami stěžovatelky nesouhlasí, neboť nerespektují všechny aspekty absorpční zásady. Její smysl a funkce nemůže končit samotnou formální absorpcí sazeb, tedy pohlcením mírnějšího trestu trestem přísnějším. Je samozřejmé, že překročí-li součet uložených pokut za sbíhající se přestupky horní hranici sazby pokuty za nejprísněji trestný přestupek, jde o porušení absorpční zásady bez dalšího (rozsudek z 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS, bod 18 a 24). Nejde však o jediný možný způsob jejího porušení. Součástí její aplikace musí být i v konkrétní věci individualizované přihlédnutí k již uloženým pokutám za sbíhající se (konkurující si) přestupky (městským soudem citovaný rozsudek NSS z 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, bod 32). Ostatně, pro situace jako je ta v nyní projednávané věci (nevedení společného řízení, ač pro to byly splněny zákonné podmínky) povinnost popsaného postupu plyne správním orgánům i přímo z § 37 písm. b), § 43 odst. 1 a § 76 odst. 5 písm. a) přestupkového zákona.

[16] Ke stejnému závěru již dospěla rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu, který rozsudkem z 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017-53, zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně i rozhodnutí tehdejší žalované, neboť při určení výše později ukládané pokuty ve výši 800 000 Kč nepřihlédla k již dříve uložené pokutě ve výši 900 000 Kč za sbíhající se (tehdejší terminologií) správní delikty. Horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný tehdy byla 50 000 000 Kč, z čehož je zjevné, že ani tehdejší celková výše uložených pokut (1 700 000 Kč) se této hranici zdaleka nepřiblížila (obdobně rozsudky NSS z 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62, a z 30. 11. 2021, čj. 2 As 390/2019-32, bod 25, kde je popsán i způsob aplikace absorpční zásady při určení výše ukládaných pokut za sbíhající se přestupky v různých správních řízeních).

[17] Nutnost a správnost výše popsaného postupu je podle Nejvyššího správního soudu dána tím, že absorpce sazeb, tj. pouhé zastropování horní hranice sazby pokuty podle nejprísněji trestného přestupku není s to zabránit kumulaci ukládaných trestů (pokut) v rámci rozpětí určeného uvedenou horní hranicí. Správní orgány se při určování výměry pokut uložených za přestupky spáchané 9. 7. 2019 a 16. 7. 2019 (body [3] a [5] výše) držely tak říkajíc spíše „při zemi“, tedy při spodní hranici zákonné sazby [uložily pokuty ve výši 150 000 Kč a 100 000 Kč při stanovené horní hranici sazby pokuty 2 000 000 Kč podle § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy]. Pokud by se v takových případech absorpční zásada aplikovala jen z hlediska samotné horní hranice sazby pokuty, bylo by tím v praxi umožněno kumulativní ukládání pokut do okamžiku dosažení horní hranice, aniž by muselo docházet ke zohlednění dříve uložených pokut. Takový postup v českém právu není přípustný (výše citovaný rozsudek čj. 6 As 116/2017-53, bod 16 poslední věta). Je totiž nejen v rozporu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, ale především se samotnou podstatou absorpční zásady, jež se v českém právním prostředí uplatňuje (rozsudky z 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62, především bod 28, či z 12. 3. 2020, čj. 6 As 221/2019-31, č. 4047/2020 Sb. NSS, bod 8), spolu s doplňující asperační (zostřovací) zásadou (§ 41 odst. 2 přestupkového zákona).

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že „aplikace“ absorpční zásady nemůže spočívat (pouze) v tom, že správní orgány za sbíhající se přestupky v součtu uloží pokutu, jež nepřekročí horní hranici sazby pokuty za nejprísněji trestný spáchaný přestupek, respektive se jí nepřiblíží. Takový závěr neplyne ani z výše citovaného rozsudku čj. 9 As 164/2018-36, neboť v něm Nejvyšší správní soud řešil toliko onu výše popsanou situaci (bod [15] výše), kdy již samotný součet uložených pokut (3 000 Kč) překročil horní hranici sazby pokuty za

pokračování

nejpřísněji trestný přestupek (2 500 Kč), čímž bez dalšího „*zjevně došlo k porušení zásady absorpce*“. Nejvyšší správní soud se však v uvedeném rozsudku nikterak nezabýval, protože ani nemusel, situací, která nastala v nyní projednávané věci. Situací srovnatelnou s nyní projednávanou věcí se Nejvyšší správní soud naopak zabýval v rozsudcích odkazovaných výše v bodu [16], v nichž dospěl k výše popsáním závěrům.

[19] Kasační námitky zpochybňující závěr městského soudu, že stěžovatelka porušila (rezignovala na) absorpční zásadu, jsou vzhledem k výše uvedenému nedůvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalobkyně jako úspěšný účastník by měla právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, avšak podle obsahu soudního spisu jí žádné náklady nevznikly. Proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[22] Odměna opatrovníka žalobkyně Mgr. Daniela Maška, advokáta, který byl žalobkyni ustanoven usnesením městského soudu z 1. 8. 2023, čj. 9 A 81/2020-58, byla stanovena za jeden úkon právní služby, tj. podání vyjádření ke kasační stížnosti ze 7. 12. 2023 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Opatrovníkovi žalobkyně tak náleží odměna 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Opatrovník stěžovatele je plátcem DPH, a proto se uvedená částka zvyšuje o 714 Kč odpovídající 21% sazbě této daně na celkovou částku 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. července 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu