



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové, soudce Mgr. Ondřeje Bartoše a soudkyně JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobkyně: **Kaufland Česká republika v. o. s., IČ 25110161**
se sídlem Bělohorská 2428/203, 169 00 Praha

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2023, č. j. SZPI/BL666-43/2023,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně byla rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 9. 2023, č. j. SZPI/BL666-40/2023, uznána vinnou ze spáchání 3 přestupků.

2. Přestupku podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále „zákon o potravinách“) se žalobkyně dopustila tím, že 8. 11. 2022 nabízela v provozovně v Jičíně, Riegrova 1148 k prodeji samoobslužnou formou z prodejních regálů potraviny (17 ks „K CLASSIC Paprika sladká mletá 100 g“, balírna Zakład koncentratów spożywczych, Świętochłowice, Polsko), které nevyhověly fyzikálním a chemickým požadavkům na jakost podle vyhlášky č. 398/2016 Sb., o požadavcích na koření, jedlou sůl, dehydratované výrobky, ochucovadla, studené omáčky, dresinky a hořčici, když byly překročeny kritéria „popel celkový“ a „popel nerozpustný v kyselině (písek)“. Podle nabývacích dokladů správní orgány zjistily, že dotčenou potravinu odebrala žalobkyně v celkovém počtu 11 520 ks jedné šarže. Žalobkyně tedy v rámci své obchodní sítě uváděla na trh dalších 11 503 ks dotčené šarže potraviny, která neodpovídala požadavkům na jakost stanoveným prováděcím předpisem. Tím žalobkyně porušila povinnost uvedenou v § 3 odst. 1 písm. q) bod 4. zákona o potravinách, čímž naplnila skutkovou podstatu uvedeného přestupku.
3. Přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách se žalobkyně dopustila tím, že 30. 11. 2022 nabízela v provozovně v Jaroměři, Dolecká 970 k prodeji samoobslužnou formou z prodejních regálů potraviny (39 ks „Květový med à 850 g“, výrobce Medas s.r.o., Spišská Nová Ves, a 65 ks téže potraviny jiné šarže), jejichž nepravdivé označení názvem „med“ bylo pro spotřebitele zavádějící, neboť potraviny svým složením neodpovídaly definici medu. Tyto potraviny obsahovaly velké množství cizích prvků. Podle nabývacích dokladů správní orgány zjistily, že dalších 13 209 kusů potraviny označených zavádějícím označením „med“ bylo uváděno na trh v rámci obchodní sítě žalobkyně. Tím žalobkyně porušila zákaz stanovený v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací spotřebitelům, čímž naplnila skutkovou podstatu uvedeného přestupku.
4. Přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele se žalobkyně dopustila tím, že 10. 1. 2023 nabízela v provozovně v Hradci Králové, Pilnáčkova 436/11 k prodeji samoobslužnou formou z prodejních regálů potraviny (28 ks Hami Bio s ananasem, pasterovaný ovocný příkrm pro děti à 190 g), která měla na regálové etiketě uvedeny mimo jiné údaje „vždy levně -40 %, 29,90 Kč“, přičemž tato potravina byla zakoupena v rámci kontrolního nákupu a po zaplacení na pokladně byla na vydaném dokladu uvedena cena: „49,90 Kč“, rozdíl prodejní ceny v neprospěch spotřebitele byl 20 Kč. Žalobkyně tedy uvedla pro spotřebitele věcně nesprávnou – nepravdivou informaci o prodejní ceně. Podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele se obchodní praktika považuje za klamavou, pokud obsahuje věcně nesprávnou informaci a je tedy nepravdivá, což vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil. Tím žalobkyně porušila zákaz uvedený v § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, čímž naplnila skutkovou podstatu uvedeného přestupku.
5. Za popsané přestupky byl žalobkyni uložen správní trest pokuty ve výši 450 000 Kč a povinnost uhradit náklady laboratorních rozborů ve výši 4 833 Kč.
6. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II. Žalobní argumentace

7. Žalobkyně se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému. Tvrdila, že napadené rozhodnutí je nesprávné a nepřezkoumatelné proto, že o některých přestupcích rozhodoval žalovaný jako věcně nepřislušný správní orgán (v tomto rozsahu je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nicotné) a stran uložené sankce byla nesprávně aplikována absorpční zásada.
8. Žalobkyně tvrdila, že žalovaný není věcně příslušný rozhodnout o přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Podle § 23 odst. 1 ve spojení s § 23a odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je k projednání tohoto přestupku příslušná Česká obchodní inspekce (ČOI), která vykonává dohled nad dodržováním povinnosti poctivého prodeje s ohledem na uvádění cen a jejich následné správné účtování. Žalovaný předmětný skutek podřadil pod § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele (kde je dána příslušnost žalovaného), zatímco v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl uvedený skutek podřazen pod § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele (kde je dána příslušnost ČOI). Žalobkyně namítala, že pokud je možné tentýž skutek podřadit pod obě uvedené normy, mohla by být hypoteticky žalobkyni udělena pokuta jak ze strany žalovaného, tak ze strany ČOI, což by porušovalo zásadu *ne bis in idem*. Žalobkyně brojila proti tomu, že žalovaný posoudil skutky žalobkyně jako jednočinný souběh nestejnorodý, což vede k tomu, že o totožném skutku by rozhodovaly dva správní orgány. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74, z něhož vyplývá, že v případě, kdy by měly být věcně příslušné dva správní orgány, je jednočinný souběh nestejnorodý vyloučen. Žalobkyně si kladla otázku, jak by se v opačném případě žalovaný vypořádal s tím, že za sbíhající se přestupky má uložit úhrnný trest, když by o nich nemohla vést s ohledem na věcnou příslušnost dvou správních orgánů společné řízení.
9. Žalobkyně dále namítala nesprávnou aplikaci absorpční zásady. Žalovaný v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s odkazem na § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích (dále „zákon o přestupcích“) zohlednil, že o jiných přestupcích žalobkyně bylo rozhodnuto dne 21. 4. 2023 pod č. j. SZPI/AB666-38/2023; o těchto přestupcích a přestupcích v nyní posuzované věci přitom mohlo být vedeno společné řízení. Žalovaný se tak zabýval celkovou závažností všech přestupků, kterých se žalobkyně dopustila, jako by o nich společné řízení vedeno bylo. Žalovaný takto konstatoval, že se žalobkyně dopustila celkově 14 přestupků v souběhu (11 z nich bylo projednáno v předchozím řízení), přičemž celkový počet přestupků dle žalovaného určuje celkovou závažnost protiprávního jednání žalobkyně. Přestože nebylo vedeno společné řízení, shledal žalovaný za nutné v rámci aplikace absorpční zásady vyhodnotit, který ze všech 14 přestupků je nejprísněji trestný, a podle kterého sankčního ustanovení tak bude uložena úhrnná pokuta. Žalovaný pak výslovně jako nejprísněji postižitelný a nejzávažnější přestupek vyhodnotil ten, o němž bylo rozhodnuto již v předchozím rozhodnutí ze dne 21. 4. 2023. Veden touto úvahou pak žalovaná uložila žalobkyni novou „úhrnnou“ pokutu ve výši 1 700 000 Kč s tím, že ale odečetla v předchozím rozhodnutí stanovenou pokutu ve výši 1 250 000 Kč a nyní doměřila žalobkyni pokutu ve výši rozdílu těchto sankcí, tedy 450 000 Kč.
10. S tímto postupem žalobkyně nesouhlasila. Dovodila, že za situace, kdy žalovaná – ač měla a mohla – nevedla o všech 14 přestupcích společné řízení a neuložila za všechny sbíhající se přestupky úhrnný správní trest pokuty, nynějším postupem při „doměření“ pokuty pochybila. Má-li být absorpční zásada aplikována především ve prospěch obviněného

z přestupku, pak v daném případě, pokud žalovaná vyhodnotila jako nejprísněji trestný přestupek, projednaný již v předchozím řízení a rozhodnutí, pokuta již musela být absorbována v tomto předchozím rozhodnutí, tj. v rámci již uložených 1 250 000 Kč. Nemohla být zvýšena na 1 700 000 Kč s tím, že rozdíl je „dorovnán“ nyní uloženou pokutou 450 000 Kč.

11. Žalobkyně se dovolávala závěrů, vyjádřených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62; podle něho je třeba trvat na tom, aby v případě, že se rozhodnutí žalované týká obdobného přestupku spáchaného v souběhu a týkajícího se jedné konkrétní potraviny stejného druhu a dodavatele, byly při stanovení výše pokuty v souladu s absorpční zásadou zohledněny pokuty týkající se uložené dřívějšími sbíhajícími se rozhodnutími žalované. NSS tedy konstatoval, že je porušením absorpční zásady, pokud je za každý z přestupků uložena samostatná pokuta a není zohledněna předchozí sankce. V nyní posuzované věci je pak postup žalovaného podobný a ve svém důsledku se neliší od prve nastíněného a Nejvyšším správním soudem reprobovaného postupu. Mezi kumulativním uložením pokut za různé skutky, o němž bylo judikováno v citovaném rozsudku, a nyní řešeným případem, kdy za další sbíhající se přestupky byla doměřena další sankce, která byla připočtena k předešlé, není rozdíl.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby.
13. K námitce nedostatku věcné příslušnosti žalovaný poukázal na to, že ustanovení § 4 a 5b zákona o ochraně spotřebitele jsou zaměřeny na ochranu před nekalými obchodními praktikami; naproti tomu ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele se týká poctivosti prodeje. V praxi je postupováno podle § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, podle něhož přestupky podle zákona o ochraně spotřebitele projednává správní orgán, který podle § 23 zákona o ochraně spotřebitele vykonává dozor nad dodržováním povinností, jež byla spácháním přestupku porušena. Je-li k projednání přestupku příslušných více správních orgánů, přestupek projedná ten z nich, který nejdříve zahájil správní řízení, a nebylo-li správní řízení zahájeno, tak ten, který porušení povinností zjistil jako první. O zjištěném porušení povinností správní orgán bezodkladně informuje správní orgán, který vykonává dozor nad dodržováním povinností z jiného hlediska nebo v rámci své působnosti v jiné oblasti. Nedochozí tak k tomu, že by žalobce byl trestán za jeden přestupek dvakrát. Žalobce ani netvrdí, že ve skutečnosti byla zásada *ne bis in idem* porušena, pouze spekuluje o tom, že by se tak stát mohlo. Žalovaný však tuto možnost z důvodů právě uvedených v praxi vyloučil.
14. Pokud žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně fakticky provedl kontrolu nesprávného účtování, pak žalovaný podotkl, že k takové kontrole není příslušný, na rozdíl od své příslušnosti na poli ochrany spotřebitelů před nekalými obchodními praktikami při prodeji potravin; právě v rámci této věcné příslušnosti pak správní orgán prvního stupně postupoval v nyní posuzované věci a shledal porušení zákona o ochraně spotřebitele.
15. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by při ukládání správního trestu postupoval na základě kumulativní zásady. Správní trest byl určen na základě úvah o celkové závažnosti protiprávního jednání žalobce, bylo přihlédnuto nejen k celkovému počtu přestupků a jejich charakteru, ale také k jejich závažnosti a dalším okolnostem hodnoceným ve

prospěch i v neprospěch žalobkyně tak, jak byly uvedeny v předchozím i nyní přezkoumávaném rozhodnutí. Výše celkové pokuty nebyla určena prostým součtem pokut, které by mohly být uloženy za každý jednotlivý přestupek, což by odpovídalo kumulativní zásadě, ale byla uložena úhrnná pokuta, který by odpovídala protiprávnímu jednání žalobkyně, pokud by bylo rozhodováno o přestupcích ve společném řízení. Od této celkové částky správní orgán prvního stupně odečetl výši pokuty, která již byla žalobci uložena v dřívějším řízení a doměřil pokutu v takové výši, aby odpovídala celkové částce pokuty, která by bývala byla uložena ve společném řízení. Žalobcem uplatňovaná argumentace by vedla k tomu, že by přestupky, o kterých nebylo vedeno společné řízení, nebylo možné dodatečně postihnout odpovídající sankcí. Takový postup však neodpovídá právní úpravě přestupkového zákona. Ta naopak počítá s tím, že pokud společné řízení nebylo vedeno, ač vedeno být mělo, pak k tomu správní orgán v dalším řízení přihlédne při výměře trestu podle § 37 písm. b) zákona o přestupcích.

IV. Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).
17. Žaloba není důvodná.
18. Z předloženého správního spisu se podává, že na základě kontrol dodržování povinností provozovatele potravinářského podniku při uvádění potravin na trh, provedených 8. 11. 2022, 30. 11. 2022, 10. 1. 2023, 30. 1. 2023 a 1. 3. 2023 v provozovně žalobkyně v Jičíně, Riegrova 1148, v Jaroměři, Dolecká 970, a v Hradci Králové, Pilnáčkova 436/11, byly zjištěny skutky žalobkyně, uvedené výše v úvodu tohoto rozsudku. V těch správní orgány shledaly přestupkové jednání, uvedené rovněž v úvodu rozsudku. Skutková podstata ani jejich právní kvalifikace nebyla mezi stranami sporná.
19. Krajský soud se v souladu s žalobními námitkami zabýval dvěma otázkami: věcnou příslušností správních orgánů k řízení o popsanych přestupcích a zákonností uloženého správního trestu v souvislosti s namítaným nedodržením absorpční zásady.
20. Žalobní argumentace je ve své podstatě opakováním námitek uplatněných ve správním řízení, zejména námitek odvolacích. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek. Pro soudní přezkum je proto podstatné, jak se s obdobnými námitkami vypořádal žalovaný. Soudní přezkum správního rozhodnutí není pokračováním správního řízení a soud není další přezkumnou instancí. Soud proto může odkázat na odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu, pokud toto nese náležitosti řádně odůvodněného rozhodnutí, a přitom vyčerpávajícím způsobem vyvrací odvolací důvody žalobce. K takovému závěru dospěl i NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 5 Afs 126/2017-43 (bod 14 – 16), kde uvedl: *„Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze vykládat jako povinnost detailně odpovědět na každou námitku. (...) Jestliže se tedy krajský soud ztotožní se závěry učiněnými správním orgánem a toto rozhodnutí je důkladné a je z něj zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodování řídil, nebylo by praktické ani časově úsporné, aby bylo řečeno v rozhodnutí krajského soudu stejnými slovy v podstatě to samé, v takovém případě je vhodnější si takové závěry osvojit právě se souhlasnou poznámkou.“* Krajský soud již na tomto místě

předesílá, že v projednávané věci se žalovaný přezkoumatelně vypořádal se všemi odvolacími námitkami, které nyní žalobce opakuje coby žalobní argumentaci. Ztotožní-li se proto krajský soud při posouzení žalobních námitek se závěry správních orgánů, pro stručnost na ně odkáže, případně je rekapituluje.

21. Námitku nedostatku věcné příslušnosti žalovaného a správního orgánu prvního stupně k projednání předmětných přestupků neshledal krajský soud důvodnou.
22. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele platí, že *nekalou obchodní praktikou se rozumí zejména klamavé konání podle § 5 nebo klamavé opomenutí podle § 5a a agresivní obchodní praktika podle § 5b. Obchodní praktiky, které se považují za nekalé za všech okolností, jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto zákona.*
23. Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele platí, že *užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí se zakazuje.*
24. Podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele platí, že *obchodní praktika se považuje za klamavou, pokud obsahuje věcně nesprávnou informaci a je tedy nepravdivá, což vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil.*
25. Podle § 23a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele dozor nad dodržováním povinností stanovených kromě jiného v § 4 až 5b tohoto zákona provádí Státní zemědělská a potravinářská inspekce na úseku potravin, zemědělských a tabákových výrobků.¹
26. Podle § 24b odst. 1 první věty zákona o ochraně spotřebitele: *„Přestupky podle tohoto zákona projedná správní orgán, který podle § 23 vykonává dozor nad dodržováním povinností, jež byla spácháním přestupku porušena.“*
27. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůvodnil – a krajský soud se s touto argumentací ztotožňuje a odkazuje na ni –, proč jednání žalobce v posuzované věci považoval za klamavé obchodní konání, a tedy za nekalou obchodní praktiku. Uvedení nepravdivé informace o potravině, resp. její ceně mohlo vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil; byl tak porušen § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele. Podřazení žalobcova jednání pod § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se žalobce dovolával, není opodstatněné, neboť – jak žalovaný správně uzavřel – toto ustanovení míří k ochraně poctivosti prodeje, tedy zajištění toho, aby obchodník jednak účtoval správné ceny, jednak aby prodával za ceny sjednané v souladu s cenovými předpisy. Naproti tomu v případě nekalých obchodních praktik se jedná o způsob prezentace cen; příslušná ustanovení směřují k ochraně proti tomu, aby spotřebitel v důsledku nesprávné prezentace cen neučinil rozhodnutí ohledně koupě, které by učinit nechtěl, kdyby byla prezentace cen správná. Správní orgány tak byly k projednání předmětných přestupků věcně příslušné.
28. Tento závěr soudu nebyla způsobilá zvrátit ani argumentace žalobce porušením zásady *ne bis in idem*. Žalobce ji vyslovil toliko jako hypotézu: netvrdil, že v posuzované věci k porušení zásady *ne bis in idem* došlo. Proto je tato argumentace irelevantní.
29. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nesprávné aplikace tzv. absorpční zásady.

¹ Ve znění zákona účinném do 5. 1. 2023 byla kompetence SZPI k doзору upravena v § 23 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele.

30. Podle § 37 písm. b) přestupkového zákona platí, že *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*
31. Podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona: *„Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.“*
32. Podle § 43 odst. 1 přestupkového zákona: *„Od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení. Podle odst. 2: Od uložení správního trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.“*
33. V citovaném § 41 přestupkového zákona je zakotvena tzv. absorpční zásada (tedy že trestní sazba za nejprísnější přestupek „pohlcuje“ sazby za přestupky mírnější). Sbíhající se přestupky jsou tak potrestány pouze jediným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejprísněji trestný z nich. Pokuta je tedy ukládána jen v rozmezí zákonné sazby platné pro nejprísnější přestupek a její konkrétní výše je ovlivněna zohledněním přitěžujících okolností v podobě vícečinného souběhu přestupků. Jsou-li horní hranice trestních sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Jde o privilegovanou formu potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením správního řízení.
34. V rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, Nejvyšší správní soud vyslovil následující závěry:

[18] Ustanovení § 37 písm. b) nového přestupkového zákona obsahově souvisí s § 43 odst. 1 téhož zákona, podle něhož může okolnost, že o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení vést 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. Obě uvedená ustanovení [§ 37 písm. b) a § 43 odst. 1] pak souvisí s § 41 téhož zákona, který upravuje pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků téhož pachatele ve společném řízení, a to tzv. zásadu absorpce (§ 41 odst. 1) a asperace (§ 41 odst. 2).

[19] Na otázku vedení společného řízení a uložení správního trestu za sbíhající se přestupky je podle Nejvyššího správního soudu třeba v základních rysech nablížit tak, jak bylo dovozeno již před nabytím účinnosti nového přestupkového zákona: pokud se pachatel dopustí více přestupků v souběhu, vede se o nich společné řízení; v určitých případech se o sbíhajících se přestupcích společné řízení nevede, nicméně i v těchto případech je nezbytné souběh deliktů zohlednit při ukládání správního trestu (srov. např. rozsudky tohoto soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS a ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25).

[20] Toto základní judikатурní východisko nyní výslovně upravuje právě § 37 písm. b) nového přestupkového zákona, jehož smyslem není nic jiného, než zajistit, aby byl pachateli více přestupků (spáchaných jedním nebo více skutky) uložen trest odpovídající tomu, který by mu býval byl uložen, pokud by o spáchaných přestupcích bylo rozhodnuto ve společném řízení.

Jinými slovy, druh a výměra správního trestu ukládaného pachateli více přestupků by měla být shodná bez ohledu na procesní postup, tedy bez ohledu na to, zda o daných přestupcích bylo vedeno společné řízení, či dvě a více samostatných řízení. Pokud by o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, musí být tato skutečnost v souladu s § 37 písm. b) nového přestupkového zákona příslušným způsobem reflektována při určení druhu a výměry správního trestu, tj. za pomoci zásad absorpce a asperace, jako by tomu bylo v případě vedení společného řízení. Všechna tři výše uvedená ustanovení nového přestupkového zákona tedy dopadají na materiálně stejnou situaci, která byla toliko řešena rozdílným procesním způsobem (ve více samostatných řízeních namísto jednoho společného řízení).

35. V rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 As 380/2019-29, Nejvyšší správní soud vyslovil následující závěry:

[25] Správní orgány jsou povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti jsou povinny zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají, za více sbíhajících se deliktů. Neznamená to však, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy váhu jednotlivých zvažovaných hledisek vyčíslit. Tento závěr nijak neodporuje judikatuře NSS, na níž stěžovatel odkazoval (viz odstavec [13]), ani četné další (např. rozsudky ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28; nebo ze dne 21. 10. 2019, č. j. 1 As 105/2019 - 36), která smysl odůvodnění ukládané sankce spatřuje především v její individualizaci tak, aby reflektovala okolnosti konkrétního případu a nebyla svévolná nebo pouze obecně odůvodněná. K tomu však není potřeba vliv jednotlivých hledisek vyčíslit. Zcela postačí, uvede-li správní orgán „jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou,“ jednotlivým hlediskům přiřadil (viz rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 66).

[26] Vyčíslení všech relevantních hledisek by ostatně bylo jen obtížně proveditelné, jelikož konečná výměra sankce je výsledkem úvah nejen o každém relevantním hledisku zvlášť, nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti. Celek tedy není prostým součtem částí. Stejně tak konečná výměra úhrnné sankce je výsledkem úvah nejen o každém sbíhajícím se deliktu (ať nejtěžším či ostatních), nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti. Celek je v tomto případě dokonce zásadně „méně“ než součet částí, neboť trestání souběhu v souladu s absorpční zásadou je privilegováno.

[27] Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů na úhrnné sankci (pokutě) nepodmiňuje přezkum správního rozhodnutí v odvolacím (popř. soudním) řízení. K tomu plně postačí, pokud úvahy, na jejichž základě správní orgán dospěje ke konkrétní výši sankce, jsou v odůvodnění rozhodnutí vyjádřeny dostatečně podrobně, jasně a srozumitelně. I pokud odvolací správní orgán rozhoduje o sankci poté, co pachatele pro některý ze sbíhajících se správních deliktů neuzná vinným, neodečte jeho předem stanovenou váhu z celkové sankce, nýbrž závažnost souhrnu zbývajících deliktů znovu posoudí.

[28] Jelikož váhu jednotlivých hledisek (včetně přitěžujících okolností) nelze spolehlivě vyčíslit, bylo by možné přiřadit číselnou hodnotu jednotlivým sbíhajícím se správním deliktům pouze tak, že by byla (dílčí) pokuta určena zvlášť pro každý z nich. Tehdy by však byla konečná úhrnná pokuta nutně dána jejich součtem. Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů tedy nevyhnutelně vede k uložení úhrnné sankce na základě kumulační zásady, tedy v rozporu s principy trestání souběhu. V této souvislosti soud pro úplnost uvádí, že vliv dalšího sbíhajícího se správního deliktu na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou primárně za nejtěžší správní delikt, neodpovídá výši pokuty, která by za něj byla uložena, pokud by o něm

bylo vedeno samostatné řízení (popř. byla uložena v souladu s kumulační zásadou). Jde pouze o okolnost, která jde pachateli k tíži při hodnocení nejzávažnějšího jednání.

[29] Shodné závěry platí i pro případy, kdy o sbíhajících se správních deliktech není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. Na základě principů soudního trestání, podle nichž nesmí být pachateli trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, dospěla judikatura NSS k závěru, že ani pro trestání sbíhajících se správních deliktů není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz rozsudky ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS; ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53; nebo ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62). Navzdory tomu, že ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, je třeba k dříve uložené sankci přihlídnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se správním deliktu a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, viz § 43 odst. 1 nového přestupkového zákona). Ve svém důsledku je tímto postupem setřen rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních. V obou případech jde totiž nakonec ve výsledku o sankci ukládanou za souběh správních deliktů.

36. Posledně uvedené považuje krajský soud pro účely posuzované věci za nutné zdůraznit. Správní orgány nedisponují při správním trestání nástrojem obdobným ukládání souhrnného trestu v trestním řízení: zde trestní soud, odsuzuje pachatele za trestný čin, který spáchal dříve, než byl soudem prvního stupně vyhlášen odsuzující rozsudek za jiný jeho trestný čin, zruší výrok o trestu uloženém pachateli rozsudkem dřívějším, jakož i všechna další rozhodnutí na tento výrok obsahově navazující, a uloží souhrnný trest (srov. § 43 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). Ustanovením, sloužícím k naplnění stejného účelu, jaký naplňuje institut souhrnného trestu v trestním zákoníku, je pak právě § 37 písm. b) zákona o přestupcích. Správní orgán zde ukládá jakýsi kvazi-souhrnný správní trest, sice neruší výrok o správním trestu z předchozího správního rozhodnutí, při stanovení výměry však k tomuto dříve uloženému správnímu trestu přihlíží. Správní trest uložený pozdějším rozhodnutím by v souhrnu (součtu) se správním trestem uloženým v dřívějším rozhodnutí měl odpovídat úhrnnému správnímu trestu, jaký by byl uložen, kdyby se o všech skutcích vedlo společné řízení. Toto „sčítání sankcí“ však není projevem zásady kumulace, jak se domníval žalobce, ale právě (jediným procesně možným) projevem zásad absorpce a asperace.

37. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, publ. pod č. 2248/2011 Sb. NSS, kde judikoval, že „[j]e zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb. Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přiblížit k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.“ Citovaný rozsudek se týkal přestupků, u nichž obligatorní vedení společného řízení vycházelo z § 57 odst. 1 zákona o přestupcích, ale závěr o nutnosti zohlednění

absorpční zásady i mezi více samostatnými řízeními o sbíhajících se deliktech již Nejvyšší správní soud vztáhl také na jiné správní delikty, u nichž je společné řízení upraveno v § 140 odst. 1 s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 116/2017 – 53). V tomtéž rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „zohlednění absorpční zásady při ukládání sankce za sbíhající se správní delikty musí být z posuzovaného pozdějšího rozhodnutí patrné. Jako příhodný se jeví výslovný odkaz na tuto zásadu s popisem způsobu, jakým ji správní orgán při stanovení konkrétní sankce zohlednil.“

38. V rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53, Nejvyšší správní soud požadoval uplatnění absorpční zásady i v případě, že společné řízení vedeno nebylo, protože podle zákona vedeno být nemuselo, ale přesto vedeno být mohlo. Tomu odpovídá i konstatování Nejvyššího správního soudu ze stejného rozsudku, že „institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou.“
39. Krajský soud uzavírá, že v posuzované věci byla pokuta uložena v souladu s § 41 přestupkového zákona. V případě použití absorpční zásady musí správní orgán posoudit, jaký přestupek je nejprísněji trestný, případně nejzávažnější. Jak již bylo naznačeno, pachatel přestupku (obdobně jako pachatel trestného činu) nesmí být ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se přestupky vyjdou najevo. Proto správní orgány nepochybily, když jako nejprísněji trestný, resp. nejzávažnější přestupek posoudily ten, za nějž byl žalobce uznán vinným již předchozím správním rozhodnutím. Správní orgány tak postupovaly, jako by ve věci bylo vedeno společné řízení. Opět tak učinily v souladu se zásadou absorpce, a nikoli v rozporu s ní, jak tvrdil žalobce.
40. Správní orgány konečně přezkoumatelnými úvahami podložily – za pomoci vyjádření váhy relevantních hledisek a závažnosti sbíhajících se deliktů – rozhodnutí o výši správního trestu, který byl žalobci uložen. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bez pochybností vyplývá, že se zabýval celkovou závažností všech přestupků, kterých se žalobce dopustil, tedy 3 přestupků v nyní přezkoumávaných rozhodnutích a 11 přestupků v rozhodnutí v rozhodnutí č. j. SZPI/AB666-38/2023. Zabýval se tedy souběhem celkem 14 přestupků a ukládal správní trest tak, jako by o všech těchto přestupcích vedl společné řízení. Za nejprísněji trestný přestupek v nyní přezkoumávaném rozhodnutí označily správní orgány přestupek pod bodem 2 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, za nějž lze uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč. Za nejprísněji trestný přestupek v rozhodnutí č. j. SZPI/AB666-38/2023 označily správní orgány přestupek uvedený pod bodem 11 výroku tohoto rozhodnutí; za něj lze rovněž uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč. Pokud by bylo o všech 14 přestupcích vedeno společné řízení, byl by nejprísněji trestným a nejzávažnějším přestupkem ten uvedený v rozhodnutí č. j. SZPI/AB666-38/2023 pod bodem 11 výroku tohoto rozhodnutí, a to z důvodů, které správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uvedl. Správní orgány dospěly k závěru, že jako přiměřená se jeví celková pokuta ve výši 1 700 000 Kč. Protože rozhodnutím žalované č. j. SZPI/AB666-41/2023 byla již pravomocně uložena pokuta ve výši 1 250 000 Kč, uložily správní orgány pokutu ve výši „zbytku“, tj. 450 000 Kč. Tento postup považuje krajský soud za správný a zákonný.

V. Závěr a náklady řízení

41. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
42. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližze 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.

Hradec Králové 20. září 2024

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu