



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Albert Česká republika, s. r. o.**, IČO: 440 12 373, se sídlem Radlická 520/117, Jinonice, Praha 5, zast. Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou, advokátkou, se sídlem Medunova 2947/1, Praha 5, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2022, č. j. SZPI/AX185-132/2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 11 A 43/2022-74,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 11 A 43/2022-74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadních řízení

[1] Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze, rozhodnutím ze dne 13. 9. 2021, č. j. SZPI/AX185-129/2021, uznal žalobce vinným z celkem 33 přestupků na úseku potravin. Uložil mu pokutu ve výši 1.400.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč a náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 9.397 Kč. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím změnil bod 18 výroku tohoto rozhodnutí tak, že do vymezení skutku doplnil datum použitelnosti potravin a výrokem II. jej ve zbytku potvrdil.

[2] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Neshledal důvodnými žalobní body, kterými žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, porušení povinnosti nařídit v řízení o přestupcích ústní jednání, naplnění liberačních důvodů, nenaplnění materiální stránky

přestupků, nezohledněné délky doby, která u nabízeného zboží uplynula od jeho expirace, resp. nezohlednění přechodného období pro zákaz uvádění potravin obsahujících nadlimitní dávky reziduí etylenoxidu.

[3] Městský soud ovšem shledal důvodnou námitku porušení povinnosti aplikace absorpční zásady při ukládání trestu za delikty spáchané ve vícečinném souběhu. Správní orgány sice nepochybily, pokud ve shodě s § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen zákon o přestupcích), nevedly společné řízení s přestupky řešenými v řízení pod sp. zn. SZIP/AB106/2020, které bylo zahájeno dne 5. 2. 2020, neboť nyní projednávané přestupky byly žalobcem spáchaný v období od 5. 2. 2020 do 20. 5. 2021, tj. po zahájení předchozího řízení o přestupcích žalobce. Přesto však na tyto pozdější přestupky, které byly spáchaný v souběhu s dříve spáchanými přestupky, měla být aplikována absorpční zásada zakotvená v § 41 odst. 1 větě první zákona o přestupcích. I pokud společné řízení o více přestupcích spáchaných v souběhu nebylo vedeno, je nutné při ukládání trestu zohlednit absorpční zásadu. Městský soud odkázal na judikaturu NSS týkající se otázek sbíhajících se přestupků, která analogicky pro oblast trestání za přestupky aplikuje právní úpravu trestního práva hmotného. Pro posouzení otázky souběhu přestupků tedy není rozhodné datum 5. 2. 2020, kdy bylo zahájeno řízení pod sp. zn. SZIP/AB106/2020 o předchozích přestupcích žalobce, ale datum 15. 9. 2020, kdy správní orgán prvního stupně žalobci doručil rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným ze spáchaní dřívějších přestupků. V nyní posuzované věci byl žalobce shledán vinným ze spáchaní celkem 33 přestupků, z nichž 20 bylo spáchanó v období do 15. 9. 2020, tj. v souběhu s přestupky posuzovanými v jiném řízení vedeném pod sp. zn. SZIP/AB106/2020. To správní orgány nezohlednily při uložení trestu za přestupky projednávané v této věci. Přitom se jednalo o přestupky dle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, tj. jednalo se o porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, tj. žalovaný.

II. Kasační stížnost

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že se správní orgány dopustily nezákonnosti nesprávnou aplikací absorpční zásady, a zmínil v této souvislosti, že ohledně obdobné právní otázky ve věcech týkajících se stejného účastníka řízení u Nejvyššího správního soudu již podal tři kasační stížnosti, z nichž dosud nebylo rozhodnuto ve věcech sp. zn. 5 As 98/2022 a sp. zn. 5 As 279/2023.

[5] V posuzované věci bylo rozhodnuto o přestupcích spáchaných po 5. 2. 2020, tj. po zahájení řízení ve věci předchozích přestupků stejného žalobce sp. zn. SZPI/AB106-161/2020. Podle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích tedy přestupky, které byly předmětem řízení v posuzované věci, nemohly být projednány ve společném řízení s přestupky, které byly předmětem řízení sp. zn. SZPI/AB106-161/2020. Správní orgány tedy při projednání přestupků i při uložení trestu postupovaly striktně dle § 41 odst. 1 a § 88 odst. 3 zákona o přestupcích. Právní úprava projednávání přestupků a ukládání trestů za ně obsažená v zákoně o přestupcích je přitom komplexní. Nesprávnost závěrů městského soudu vyplývá též z důvodové zprávy k návrhu § 88 odst. 3 zákona o přestupcích. Analogická aplikace trestního práva dle stěžovatele od nabytí účinnosti zákona o přestupcích není na

pokračování

místě právě z důvodu komplexní právní úpravy obsažené v tomto předpisu. To ostatně vyslovil NSS v bodě 17 rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 10 As 349/2020-25. Navíc názor vyslovený městským soudem v napadeném rozsudku je v praxi nerealizovatelný, neboť správní orgán nikdy nemůže vědět, zda k datu jeho rozhodování přestupce nespáchal další přestupek, který by musel být posouzen jako sbíhající se s přestupkem právě projednávaným.

[6] Stěžovatel dále obsáhle polemizuje s rozsudkem NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, v němž byl vysloven stejný názor jako v napadeném rozsudku městského soudu. Nesprávnost jeho závěrů dokládá citacemi z komentářové literatury. Tento rozsudek je navíc v rozporu s další judikaturou NSS, např. s rozsudky ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, nebo ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 As 380/2019-29. Z komentářů i z citované judikatury NSS jasně vyplývá, že absorpční zásadu lze aplikovat pouze na přestupky projednávané ve společném řízení. Pokud ke společnému řízení nedošlo, lze situaci zohlednit za použití § 37 písm. b) nebo § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, nicméně vždy pouze ve vztahu k přestupkům, které měly a mohly být projednány ve společném řízení. Naopak přestupky spáchané po zahájení (předchozího) přestupkového řízení není možné projednat ve společném přestupkovém řízení a nelze za ně uložit úhrnný správní trest. Při akceptování závěrů rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 by bylo pravidlo obsažené v § 88 odst. 3 zákona o přestupcích zbytečné. Důvodem pro přijetí zákona o přestupcích bylo vytvořit kodexovou úpravu, která bude reagovat na požadavky vyplývající z dosavadní judikatury správních soudů. To však napadený rozsudek (a rozsudek č. j. 4 As 333/2021-30) nerespektuje a nadále mechanicky aplikuje judikaturu z doby před účinností tohoto zákona, aniž by zohlednil, že zákon o přestupcích již otázku postihu přestupců za opakované přestupkové jednání upravuje odlišným způsobem.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Postup soudu

[8] Nejvyšší správní soud zjistil, že pátý senát zdejšího soudu usnesením ze dne 29. 8. 2024, č. j. 5 As 98/2022-37, v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozhodl o postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu. Spornou otázkou, kterou měl rozšířený senát posoudit, bylo to, zda je možné považovat za sbíhající se (spáchané v souběhu) všechny přestupky téhož pachatele, z nichž některé spáchal sice před tím, než mu bylo oznámeno (případně vydáno) rozhodnutí správního orgánu, jímž byl shledán vinným ze spáchání jiných přestupků, avšak až poté, co bylo o těchto jiných přestupcích zahájeno řízení, a zda je nutné při ukládání správních trestů za všechny tyto přestupky uplatnit zásadu absorpce, resp. zásady pro ukládání úhrnného trestu, jak jsou vyjádřeny v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, přestože o nich nelze dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky vést společné řízení. Z tohoto důvodu soud usnesením ze dne 12. 11. 2024, č. j. 4 As 63/2024-28, v projednávané věci přerušil řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 5 As 98/2022.

[9] V uvedené věci bylo rozhodnuto rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 As 98/2022-51. V nyní projednávané věci proto odpadl důvod, pro který bylo řízení

přerušeno. Soud tedy usnesením ze dne 16. 10. 2025, č. j. 4 As 63/2024-30, dle § 48 odst. 6 s. ř. s. rozhodl, že se v řízení pokračuje.

[10] Účastníci se v návaznosti na rozsudek rozšířeného senátu ve lhůtě poskytnuté soudem v usnesení č. j. 4 As 63/2024-30 nevyjádřili.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřeným zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil výlučně argumentaci, kterou napadá jediný zrušovací důvod obsažený v napadeném rozsudku, kterým městský soud dovodil nezákonnost rozhodnutí stěžovatele pro neaplikaci absorpční zásady dle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích. Shodnou argumentaci stejného stěžovatele ve skutkově i právně obdobné věci již posoudil rozšířený senát v rozsudku č. j. 5 As 98/2022-51. Čtvrtý senát je při rozhodování této věci právě uvedeným rozsudkem rozšířeného senátu vázán, a proto bezesbytku aplikuje názor vyslovený rozšířeným senátem.

[14] Rozšířený senát v citovaném rozsudku překonal dřívější rozsudek NSS č. j. 4 As 333/2021-30 s tím, že v onom rozsudku čtvrtý senát nenáležitě aplikoval dřívější judikaturu NSS týkající se analogického použití doktríny trestního práva o vícečinném souběhu trestných činů a ukládání úhrnného trestu za ně i na věci, na něž dopadá nová právní úprava obsažená v zákoně o přestupcích, aniž by dostatečně zohlednil odlišnost této nové právní úpravy.

[15] Rozšířený senát k tomu uvedl:

[60] To, že zákon [o přestupcích] neupravuje postup správních orgánů pro (společné či samostatné) projednání přestupků spáchaných po zahájení řízení o jednom z nich, ale před právní mocí rozhodnutí o něm, není mezerou v zákoně, kterou by bylo nezbytné vyplnit pomocí analogie iuris, jak učinil první senát v rozsudku č. j. 1 As 28/2009-62, nýbrž záměrem zákonodárce. V důvodové zprávě k návrhu zákona [o přestupcích] (důvodová zpráva, zvláštní část, k § 88, sněmovní tisk 555/2015) se k § 88 odst. 3 uvádí, že „podle návrhu není třeba ve společném řízení projednat a uložit úhrnný správní trest za přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení.“ Zákonodárce si tak byl vědom toho, že po zahájení přestupkového řízení již nebude možné projednat následně spáchané přestupky ve společném řízení ani za ně uložit úhrnný trest, a zároveň to byl jím zamýšlený následek právní úpravy. Slovní spojení „není třeba“ v důvodové zprávě je nutno

pokračování

vnímat tak, že nová úprava vytvoří nový právní režim, za něhož bude jasné a nepochybné, že přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení pro určitý přestupek již nebude možné (a tedy nebude ani „potřeba“) řešit ve společném řízení jako dle úpravy a judikatury tomu předcházející. Není tedy důvod měnit v zákoně jasné vyjádřenou vůli zákonodárce výkladem, který by pozměnil obsah zákonným textem vyjádřeného pravidla chování.

[16] Pokud by tedy správní orgán nevedl o více sbíhajících se přestupcích společné řízení, musel by dříve uložený trest zohlednit aplikaci absorpční zásady dle § 37 písm. b) zákona o přestupcích. I to ovšem připadá v úvahu pouze tam, kde společné řízení podle § 88 zákona o přestupcích vedeno být mělo, avšak nebylo (bod 61 cit. rozsudku rozšířeného senátu). Rozšířený senát tedy uzavřel, že „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 [o přestupcích], neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto 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 též správní orgán.“ (bod 62 cit. rozsudku rozšířeného senátu).

[17] V nyní projednávané věci městský soud v napadeném rozsudku vytkl stěžovateli, že při uložení správního trestu neaplikoval absorpční zásadu a nezohlednil v souladu s § 41 správní trest uložený v jiném řízení, v němž též správní orgán (inspektorát SZPI v Praze) projednával přestupky spáchané žalobcem v období od 29. 3. 2019 do 21. 1. 2020. Ono řízení bylo správním orgánem zahájeno dne 5. 2. 2020. V nyní projednávané věci rozhodly správní orgány o přestupcích spáchaných žalobcem v období od 5. 2. 2020 do 20. 5. 2021, tj. po zahájení onoho předchozího řízení o jiných přestupcích sp. zn. SZPI/AB106-161/2020. Již z toho je zřejmé, že o přestupcích, o nichž bylo vedeno řízení sp. zn. SZPI/AB106-161/2020, a o přestupcích projednávaných správními orgány v této věci nemělo být vedeno společné řízení. Podle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích totiž platí, že *ve společném řízení se neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*. Je tedy zřejmé, že městský soud předmětná ustanovení zákona o přestupcích chybně vyložil, a v důsledku toho věc nesprávně posoudil. Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tedy naplněn.

V. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude vázán závazným názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] V rámci nového rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. října 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu