ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Kaufland Česká republika v.o.s.,** se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát,** se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2016, č. j. SZPI/AC651-21/2016, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 11. 2017, č. j. 31 Ad 18/2016 – 242,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 11. 2017, č. j. 31 Ad 18/2016 - 242, a rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2016, č. j. SZPI/AC651-21/2016, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **8000 Kč** do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předmětem správního řízení byl správní delikt žalobkyně spočívající v nedodržení požadavků na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie. Dle kontrolního zjištění Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“), dne 16. 10. 2015 uváděla žalobkyně na trh potravinu Med květový Včelpo á 900 g, DMT: 21. 8. 2018, která byla nevhodná k lidské

spotřebě z důvodu kontaminace farmakologicky účinnými látkami (streptomycinem, sulfadimidinem a sulfathiazolem), a to v počtu 41 kusů v provozovně v Hradci Králové, Pilnáčkova 436/11. Z nabývacího dokladu, který poskytla žalobkyně na základě žádosti o součinnost, následně vyplynulo, že dne 25. 8. 2015 žalobkyně odebrala a v rámci své obchodní sítě poté uváděla na trh dalších 3319 kusů dotčeného medu. Tím porušila zákaz stanovený v čl. 14 odst. 1 ve spojení s čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Správní orgán I. stupně proto žalobkyni rozhodnutím ze dne 26. 4. 2016, č. j. SZPI/AC651-17/2016 (ve znění opravného rozhodnutí ze dne 29. 4. 2016), uložil pokutu ve výši 300 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o potravinách“), a také povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 16 545 Kč a náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Odvolání žalobkyně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla a potvrdila prvoinstanční rozhodnutí, jehož odůvodnění drobně modifikovala, ale v základu u něj neshledala nesprávnost ani nezákonnost. Správní orgán I. stupně podle žalované dostatečně zjistil skutkový stav, provedl správné právní posouzení věci a uložil pokutu ve výši, kterou nelze mít za nepřiměřenou. Žalobkyně neuspěla s námitkou liberace a žalovaná nepřisvědčila ani její další námitce, že by v dané věci šlo o trvající nebo pokračující delikt, když další inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce (v Praze, v Ústí nad Labem, v Brně a v Olomouci) rovněž uložily žalobkyni pokutu za správní delikt stejné skutkové podstaty kvůli závadnému medu od stejného dodavatele, ale jiných druhů a šarží.

[3] Žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Krajský soud konstatoval, že o porušení právních předpisů nebylo mezi účastníky řízení sporu, a proto se zabýval pouze uloženou pokutou a její výší. Krajský soud neshledal porušení zásady *ne bis in idem*, neboť pokuty žalobkyni ukládaly jednotlivé inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce v různých správních řízeních ve vztahu k různým druhům a šaržím medu. Vzhledem k absenci jednotného záměru na straně žalobkyně se přitom nejednalo o pokračující správní delikt a z důvodu absence kontinuálního jednání žalobkyně nemohlo jít ani o správní delikt trvajícího charakteru. Žalovaná nepochybila, když jednotlivá řízení o správních deliktech žalobkyně nespojila do společného řízení dle § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), protože takový krok závisí na úvaze správního orgánu. Námitce týkající se liberace krajský soud nepřisvědčil s poukazem na objektivní odpovědnost žalobkyně. V otázce výše uložené pokuty krajský soud akceptoval argumentaci žalované a pokutu považoval za přiměřenou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Správním orgánům i krajskému soudu stěžovatelka vytýká, že se dostatečně nevypořádaly s její námitkou porušení zásady *ne bis in idem* a právní argumentací o pokračujícím správním deliktu. Napadeným rozhodnutím byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za to, že uváděla na trh medy nevhodné k lidské spotřebě, za což byla již Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí (dále jen „SZPI“) pravomocně potrestána rozhodnutím inspektorátu v Praze ze dne 22. 4. 2016, č. j. SZPI/AE194-26/2016 (pokutou ve výši 300 000 Kč), rozhodnutím inspektorátu v Ústí nad Labem ze dne 22. 4. 2016, č. j. SZPI/AB584-27/2016 (pokutou ve výši 640 000 Kč), rozhodnutím inspektorátu v Brně ze dne 20. 4. 2016, č. j. SZPI/AD755-149/2016 (pokutou ve výši 3 020 000 Kč) a rozhodnutím inspektorátu v Olomouci ze dne 11. 4. 2016, č. j. SZPI/AH803-53/2016 (pokutou ve výši 810 000 Kč). Stěžovatelce tak byly napadeným rozhodnutím žalované a výše citovanými rozhodnutími dalších inspektorátů SZPI (dále jen „sbíhající se rozhodnutí SZPI“) v součtu uloženy pokuty ve výši 5 070 000 Kč. Stěžovatelka má za to, že prokázala kontinuální jednání a časovou souvislost vedoucí k závěru o pokračujícím správním deliktu. Jednotný záměr je přitom v daném případě irelevantní, protože jde o správní delikt právnické osoby založený na objektivní odpovědnosti, kde se nezkoumá zavinění. Podmínkou pokračujícího správního deliktu je proto v tomto ohledu pouze to, že právnická osoba si byla vědoma své zákonné povinnosti, avšak tuto nesplnila. Dle názoru stěžovatelky dále není rozhodné, zda se v daném případě jednalo o několik druhů medu několika šarží, ale podstatné je, že se jednalo o medy stejného výrobce, tj. společnosti Včelpo, spol. s r.o.

[6] Jestliže podle krajského soudu nešlo o pokračující správní delikt, má stěžovatelka za to, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkou porušení absorpční zásady. Jednotlivé inspektoráty SZPI vydaly výše uvedená sbíhající se rozhodnutí, aniž by vždy zohlednily dříve uložené sankce. Stěžovatelka se domnívá, že při absenci výslovné úpravy některých zásad a institutů v rámci správního trestání je třeba ve prospěch obviněného využít analogii z trestního práva. To v daném případě konkrétně znamená nutnost uplatnit principy ovládající souběh trestných činů, který nastává, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek. Takový postup je pro pachatele výhodnější, neboť zohledňuje, že se pachatel dopustil dalšího činu, aniž byl varován odsuzujícím rozhodnutím. Pro trestání souběhu sice není nutné vést společné řízení, ale zato je nezbytné aplikovat absorpční zásadu v podobě vzájemného posouzení všech sazeb trestů. Napadené rozhodnutí ani žádné z výše uvedených rozhodnutí jednotlivých inspektorátů SZPI nezmiňuje souvislost ukládané pokuty s pokutami již dříve uloženými v řízeních vedených se stěžovatelkou pro totožný skutek, a tudíž měl krajský soud dle mínění stěžovatelky napadené rozhodnutí zrušit. Krajský soud mohl a měl zrušit napadené rozhodnutí, a ne poukazovat na to, že není oprávněn zrušit ta sbíhající se rozhodnutí, která předmětem přezkumu nebyla.

[7] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a také krajský soud rozhodl správně, když žalobu zamítl. Podle žalované nemohla být porušena zásada *ne bis in idem*, protože stěžovatelce byla za med téhož druhu a šarže uložena toliko jedna pokuta. Navíc se nejednalo o pokračující správní delikt, neboť pro to nebyly naplněny všechny jeho podstatné znaky

vycházející z analogie trestním právem. Konkrétně stěžovatelka nenaplnila podmínku jednotného záměru realizovat jednotlivými dílčími útoky pokračující správní delikt. Námitku porušení absorpční zásady pak žalovaná považuje za nepřípustnou, jelikož ji stěžovatelka řádným způsobem neuplatnila ve správním řízení ani ve správní žalobě. Stěžovatelka námitku vznesla až v průběhu ústního jednání před krajským soudem, čímž v rozporu s § 71 odst. 2 s. ř. s. neoprávněně rozšířila žalobu. Argumentaci absorpční zásadou nadto žalovaná nemá za správnou, když o jednotlivých správních deliktech stěžovatelky rozhodovaly různé inspektoráty SZPI podle jejich místní příslušnosti. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatelku jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přestože při vymezení důvodů kasační stížnosti stěžovatelka citovala § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že namítá důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nesprávné právní posouzení krajským soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů napadeného rozsudku mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Chybné podřazení důvodů kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení právního předpisu však nemůže jít stěžovatelce k tíži, protože subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je součástí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[10] V úvodu kasační stížnosti stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tuto námitku však vznesla pouze v obecné rovině, aniž by blíže specifikovala, v čem nepřezkoumatelnost spatřuje. Nejvyšší správní soud může proto na tomto místě pouze konstatovat, že napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným, neboť krajský soud se vypořádal s námitkami stěžovatelky a svůj právní názor řádně odůvodnil. Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami porušení zásady *ne bis in idem* (III. a) a porušení absorpční zásady (III.b), které tvoří jádro stěžovatelčiny argumentace v kasační stížnosti.

III. a) *Ne bis in idem* a pokračující správní delikt

[11] V kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že v projednávané věci byla porušena zásada *ne bis in idem*, protože byla vícekrát potrestána za jeden skutek v podobě pokračujícího správního deliktu. Nejvyšší správní soud se proto předně zabýval otázkou, zda uvádění závadného medu na trh, za které byla stěžovatelce uložena pokuta napadeným rozhodnutím, představovalo dílčí útok pokračujícího správního deliktu společně s dalšími

případy týkajícími se medu od stejného dodavatele, kdy byla stěžovatelka za naplnění stejné skutkové podstaty pokutována sbíhajícími se rozhodnutími SZPI ze strany inspektorátů v Praze, v Ústí nad Labem, v Brně a v Olomouci.

[12] K okamžiku vydání napadeného rozhodnutí normy správního práva samy institut pokračujícího správního deliktu nikterak neupravovaly. Nejvyšší správní soud však pro oblast správního trestání dovodil možnost použití analogie s trestním právem v případech, kdy správní právo určitou otázku neřeší a takový výklad nevede k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 – 67). Při absenci definice pokračujícího deliktu ve správním právu je proto třeba vycházet z § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v rozhodném znění (dále jen „trestní zákoník"), podle kterého „*[p]okračováním v trestném činu se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku*" Tento přístup k vymezení pokračujících správních deliktů pomocí analogie se již v judikatuře Nejvyššího správního soudu ustálil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, č. j. 2 Afs 93/2008 – 920, publ. pod č. 1857/2009 Sb. NSS, nebo z novějších rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 – 33, a ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 – 53). Na okraj lze poukázat na to, že do budoucna nebude v tomto ohledu nutné nadále se uchylovat k analogii, neboť zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový přestupkový zákon") nově v § 7 výslovně definuje pokračování v přestupku, a to takřka totožně s trestněprávní definicí.

[13] Z výše citovaného ustanovení trestního zákoníku lze dovodit jednotlivé znaky pokračujícího správního deliktu, které Nejvyšší správní soud přehledně shrnul v rozsudku ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 Afs 55/2013 - 43: „*U pokračování v deliktu dílčí útoky musí současně a) naplňovat skutkovou podstatu stejného deliktu, b) vykazovat souvislost časovou a v předmětu útoku, c) být spojeny stejným nebo obdobným způsobem provedení a d) být vedeny jednotným záměrem pachatele.*" Všechny tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011 – 74).

[14] První tři uvedené podmínky má Nejvyšší správní soud po prostudování správního spisu a spisu krajského soudu za splněné. Podle všech sbíhajících se rozhodnutí SZPI stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu stejného správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách spočívajícího v nedodržení požadavků na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny. Jednání stěžovatelky vykazovalo souvislost v předmětu útoku, kterým byl vždy zájem spotřebitelů na bezpečnosti potravin uváděných na trh. Ze spisu je rovněž zřejmá časová souvislost, jelikož dotčené závadné medy byly stěžovatelce dodávány postupně v období mezi únorem a říjnem 2015 (mnoho z nich dokonce ve stejný den, tj. 25. 8. 2015, jako medy specifikované v napadeném rozhodnutí) a byly na trh uváděny do října nebo listopadu 2015, kdy byly provedeny kontroly inspektoráty SZPI. Také podmínka stejného nebo obdobného způsobu provedení byla v projednávaném případě splněna, neboť stěžovatelka se dopouštěla v zásadě totožného jednání, když odebírala medy od společnosti Včelpo, spol. s r.o. a uváděla je na trh na různých místech České republiky. Na tomto

místě nelze souhlasit s žalovanou a krajským soudem, podle nichž od sebe jednotlivé případy odlišuje to, že se jednalo o různé druhy a šarže medu. Všechny dotčené druhy a šarže medu totiž jasně spojovalo hned několik faktorů - stejný dodavatel, podobné doby minimální trvanlivosti (v rozpětí mezi březnem a říjnem 2018) i stejný problém v podobě obsahu vybraných farmakologicky účinných látek (pouze s rozdílem jiného množství a kombinace těchto látek v jednotlivých druzích a šaržích medu).

[15] K závěru o pokračujícím správním deliktu nicméně schází naplnění poslední podmínky, a to jednotného záměru pachatele. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 – 33, inspirovaného trestněprávní doktrínou, spočívá jednotný záměr v tom, že jednotlivé útoky *„jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru.*“ Jak však Nejvyšší správní soud ve vztahu ke správním deliktům právnických osob podotkl v již výše zmíněném rozsudku č. j. 9 Afs 55/2013 – 43, *„[p]osuzování jednotného záměru u jiných správních deliktů spáchaných právnickou osobou je specifické, neboť je u nich dána objektivní odpovědnost.*“ Proto v tomto rozsudku soud dovodil, že u právnické osoby v rámci zhodnocení jednotného záměru postačí, že ačkoli si byla vědoma své zákonné povinnosti, přesto ji nesplnila.

[16] V nyní projednávané věci jednotný záměr na straně stěžovatelky absentoval. Nic nenasvědčuje tomu, že by stěžovatelka již od počátku zamýšlela opakovaně uvádět na trh závadné medy. Situace stěžovatelky se od skutkového základu popsaného v rozsudku č. j. 9 Afs 55/2013 – 43, kdy pachatel vědomě porušoval svou právní povinnost, liší v tom, že jednotný záměr u ní nelze zakládat ani na vědomosti, protože až do provedení kontrol SZPI o závadnosti medu nevěděla. Svou nevědomost stěžovatelka ve správní žalobě připouštěla a používala ji v argumentaci, když tvrdila existenci liberačních důvodů. Jestliže stěžovatelka nevěděla, že na trh uvádí závadné medy, nemohla tím logicky sledovat nějaký jednotný záměr. Na tomto místě lze poukázat rovněž na trestněprávní judikaturu, podle níž je pokračování v trestném činu vyloučeno u nedbalostních trestných činů (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2013, sp. zn. 8 Tz 97/2012). Podmínka jednotného záměru stěžovatelky tedy nebyla splněna, takže se nemohlo jednat o jeden skutek ve formě pokračujícího správního deliktu, a proto nebyla porušena zásada *ne bis in idem*.

III. b) Absorpční zásada

[17] Pro případ, že jednání stěžovatelky nebude možné posoudit jako pokračující správní delikt, stěžovatelka dále namítala porušení absorpční zásady. Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností této námitky. Neužití absorpční zásady při ukládání pokuty v projednávaném případě nebylo dle žalované napadeno žádnou z žalobních námitek, neboť stěžovatelka výslovně zmínila absorpční zásadu až při ústním jednání před krajským soudem dne 2. 11. 2017, tedy až dlouho po uplynutí lhůty pro podání správní žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

[18] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil

v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Zodpovězení otázky, zda je stěžovatelčina námitka porušení absorpční zásady přípustná, tak závisí na tom, zda ji v souladu se zákonem uplatnila v řízení před krajským soudem.

[19] Nejvyšší správní soud z textu žaloby ověřil obsah námitky vztahující se k výši uložené pokuty. Stěžovatelka v žalobě namítala, že výši pokuty považuje za zcela nepřiměřenou ve srovnání jak s pokutou uloženou výrobci dotčeného závadného medu, tak s doposud nejvyšší pokutou uloženou žalovanou jakémukoli subjektu. Za nepřiměřenou pokutu přitom stěžovatelka opakovaně označovala součet všech pokut uložených sbíhajícími se rozhodnutími SZPI, tj. 5 070 000 Kč, nikoli pouze pokutu ve výši 300 000 Kč uloženou napadeným rozhodnutím.

[20] Stěžovatelka musí své námitky dostatečně konkrétně vymezit, ale nemá povinnost námitky přesně právně kvalifikovat. Možno zde připomenout závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99, podle něhož *„přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí ze ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.“* Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). To musí platit o to více v oblasti správního trestání, v níž ukládáním pokut dochází ze strany správních orgánů k obzvláště citelnému zásahu do majetkové sféry dotčených subjektů. Z žaloby vyplývá, že stěžovatelka nesouhlas s výší pokuty uložené napadeným rozhodnutím spojovala také s již dříve uloženými pokutami, což mohlo soud znalý obecných zásad správního trestání navést na posouzení výše pokuty z pohledu absorpční zásady.

[21] Z těchto důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že jestliže stěžovatelka již v žalobě zpochybňovala přiměřenost pokuty s poukazem na pokuty uložené sbíhajícími se rozhodnutími SZPI, lze pod takto formulovaný žalobní bod podřadit i námitku porušení absorpční zásady, kterou stěžovatelka během ústního jednání před krajským soudem pouze dodatečně konkretizovala. Tomu ostatně odpovídá i postup krajského soudu, který námitku porušení absorpční zásady výslovně zmínil v odůvodnění napadeného rozsudku, z čehož je patrné, že ji považoval za přípustnou. Námitka porušení absorpční zásady byla tudíž řádně uplatněna již v řízení před krajským soudem a mohl se jí zabývat také Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.

[22] Nejvyšší správní soud již judikoval, 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.

[23] Zásady trestání správních deliktů právnických osob spáchaných v souběhu zákon o potravinách ani další aplikovatelné normy správního práva k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí neupravovaly. Pro takové situace bylo judikaturou ve správním soudnictví v minulosti připuštěno analogické užití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), podle nějž se za více přestupků téhož pachatele projednávaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný, jinými slovy je třeba použít absorpční zásadu (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 – 34, publikovaný pod č. 182 Soudní judikatury ve věcech správních, k jehož závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, v již zmiňovaném rozsudku č. j. 5 Afs 9/2008 – 328, či v rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 – 53).

[24] V projednávané věci se společné řízení nevedlo a žalované i krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že vedení společného řízení nebylo v dané věci bezpodmínečně nutné. Podle § 140 s. ř. správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Z dikce tohoto ustanovení je patrné, že správní orgán může za určitých podmínek vést společné řízení, není to však jeho povinností (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 116/2017 – 53). Ve věci správních deliktů stěžovatelky pak spojení jednotlivých řízení bránilo to, že k nim nebyl příslušný týž správní orgán, ale několik inspektorátů SZPI podle jejich místní příslušnosti. Na druhou stranu je třeba podotknout, že cesta ke společnému řízení nebyla procesně úplně uzavřená, neboť nadřízený správní orgán (tj. ústřední inspektorát SZPI) mohl v souladu s § 131 odst. 2 písm. b) s. ř. delegovat projednání a rozhodnutí věci na jeden z věcně příslušných inspektorátů SZPI za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení, aby byla zajištěna potřebná provázanost rozhodnutí.

[25] Ani v případech, kdy není vedeno společné řízení o správních deliktech spáchaných v souběhu, však správní orgány nemohou rezignovat na absorpční zásadu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, publ. pod č. 2248/2011 Sb. NSS, který je žalované znám, *„[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 souslednosti aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přihlížet 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. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 116/2017 – 53). V rozsudku č. j. 6 As 116/2017 – 53 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.*"

[26] Nyní je třeba zodpovědět otázku, zda vzhledem k výše uvedeným závěrům byla žalovaná v projednávané věci při ukládání pokuty povinna uplatnit absorpční zásadu a zohlednit pokuty uložené dřívějšími sbíhajícími se rozhodnutími SZPI, ačkoli v dané věci nebylo a nemuselo být vedeno společné řízení vzhledem k různé místní příslušnosti dotčených inspektorátů SZPI. Podle Nejvyššího správního soudu tuto povinnost uplatnit absorpční zásadu žalovaná měla.

[27] Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že spojitost vedení společného řízení a nutnosti aplikace absorpční zásady je poměrně volná. V již zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 28/2009 – 62 Nejvyšší správní soud požadoval uplatnění absorpční zásady v případě, že společné řízení vedeno nebylo, ačkoli podle zákona vedeno být mělo. V novějším, rovněž již citovaném, rozsudku 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 „*[i]nstitut 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.*"

[28] V projednávaném případě existovala za podmínek uvedených v odst. [24] tohoto rozhodnutí procesní možnost spojení jednotlivých řízení o správních deliktech stěžovatelky do společného řízení. Vzhledem k podobnosti a úzké souvislosti sbíhajících se správních deliktů by se to přitom jevilo jako vhodná varianta z pohledu zásady procesní ekonomie. Pokud k ní správní orgán nepřistoupil, neporušil tím žádnou svou zákonnou povinnost, ale neznamená to, že nemusel při ukládání pokuty podle absorpční zásady zohlednit pokuty dříve uložené sbíhajícími se rozhodnutími SZPI. Přestože o správních deliktech stěžovatelky jako správní orgány I. stupně rozhodovaly různé inspektoráty SZPI podle své místní příslušnosti, nelze přehlížet, že inspektoráty a ústřední inspektorát jsou součástí SZPI jakožto jedné organizační složky státu zřízené zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. U jednotlivých inspektorátů tak lze důvodně očekávat koordinaci jejich činnosti doplněnou o metodické vedení ze strany ústředního

inspektorátu. Pokud tedy dotčené inspektoráty SZPI vedly řízení o prakticky totožných správních deliktech stejného pachatele, není pravděpodobné, že by o existenci více paralelních řízení o sbíhajících se správních deliktech nevěděly. Ostatně samotné okolnosti zásahu dotčených inspektorátů SZPI vůči stěžovatelce spíše nasvědčují tomu, že inspektoráty postupovaly koordinovaně na základě sdílených informací, když všechny závadné medy byly odhaleny při kontrolách provedených během října a listopadu 2015 a všechna sbíhající se rozhodnutí SZPI byla vydána v dubnu 2016. Za těchto okolností je proto třeba trvat na tom, aby v napadeném rozhodnutí o obdobném správním deliktu spáchaném v souběhu a týkajícím se jedné konkrétní potraviny (stejného druhu a výrobce) byly při stanovení výše pokuty v souladu s absorpční zásadou zohledněny pokuty uložené dřívějšími sbíhajícími se rozhodnutími SZPI. V opačném případě by totiž stěžovatelce k její tíži byly ukládány pokuty kumulativně jenom proto, že SZPI nemá celostátní působnost, ale zákon územní působnost rozděluje mezi jednotlivé inspektoráty. Stěžovatelčina námitka porušení absorpční zásady je tudíž důvodná.

[29] Naproti tomu krajský soud při hodnocení přiměřenosti výše pokuty sice absorpční zásadu zmínil, ale blíže ji nerozvedl a s odkazem na argumentaci žalované uzavřel, že uloženou pokutu považuje za přiměřenou. Ve vztahu k absorpční zásadě se tak krajský soud omezil pouze na velmi vágní a nedostatečné odůvodnění a nesprávně vyhodnotil její opominutí žalovanou při ukládání pokuty.

[30] Na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že ke stejnému závěru o nutnosti užití absorpční zásady mohl krajský soud dospět také na základě nového přestupkového zákona. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publikovaném pod č. 3528/2017 Sb. NSS, judikoval, že „*[r]ozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.*“ Tento právní závěr přiléhavě dopadá na projednávanou věc, protože žalovaná sice rozhodovala o správním deliktu stěžovatelky ještě podle zákona o přestupcích (per analogiam), ale krajský soud ve věci rozhodl až dne 9. 11. 2017, tedy po nabytí účinnosti nového přestupkového zákona, který rozšířil definici přestupku tak, že pod něj nyní spadají také správní delikty právnických osob. V této situaci měl proto krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu k novému přestupkovému zákonu přihlédnout a posoudit, zda v něm není obsažena právní úprava pro pachatele příznivější.

[31] Nový přestupkový zákon zakotvil absorpční zásadu při ukládání trestů za více přestupků v § 41 odst. 1, podle nějž se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Toto ustanovení tak svým obsahem odpovídá dřívějšímu § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Dále nový přestupkový zákon 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. V tomto ohledu tedy nový přestupkový zákon upravil absorpční zásadu v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména se závěry výše citovaného rozsudku č. j. 1 As 28/2009 – 62. Nový přestupkový zákon tak v otázce absorpční zásady nepřinesl žádné úplné novinky, ale pro pachatele by se mohlo jevit příznivější to, že nyní je použití absorpční zásady při nevedení společného řízení výslovně upraveno přímo v zákoně. To však nic nemění na závěru, že námitka stěžovatelky o porušení absorpční zásady byla důvodná i podle dřívější právní úpravy.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud aproboval nesprávný postup žalované při ukládání sankce a dopustil se tak nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu. V dané věci jsou podmínky pro tento postup splněny, neboť výše uvedené výtky platí stejnou měrou jak krajskému soudu, tak žalované. V dalším řízení by proto krajskému soudu nezbývalo nic jiného, než rozhodnutí žalované zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu se zásadou procesní ekonomie podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že rozhodnutí žalované sám zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení, v němž se žalovaná bude řídit výše vysloveným právním názorem.

[33] V dalším řízení je na žalované, aby při ukládání pokuty zohlednila absorpční zásadu s tím, 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. Vzhledem k výši dříve uložených pokut tak žalovaná v nynějším případě stěžovatelky může uvažovat o minimalizaci pokuty, případně až o upuštění od jejího uložení.

[34] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[35] Stěžovatelka, která měla v řízení plný úspěch, uhradila soudní poplatek 5000 Kč za podání kasační stížnosti (položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). V řízení před krajským soudem uhradila stěžovatelka 3000 Kč za podání žaloby [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu o soudních poplatcích]. Náklady zastoupení jí v řízení o žalobě ani kasační stížnosti nevznikly. Celková náhrada nákladů řízení pro stěžovatelku, spočívající v uhrazených soudních poplatcích, tedy představuje částku 8000 Kč. K jejímu zaplacení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[36] Žalovaná neměla úspěch ve věci, náhrada nákladů řízení jí tudíž nenáleží.

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

V Brně dne 12. dubna 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu