



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zast. Mgr. Alešem Smetankou, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2017, č. j. SZPI/BB195-53/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 14 A 42/2018 - 62,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zčásti změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 19. 1. 2017, č. j. SZPI/BB195-47/2016.

- [2] Správními rozhodnutími byla stěžovatelka uznána vinou ze spáchání správních deliktů
- i. podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinách“), kterého se měla dopustit tím, že nesplnila stanovené hygienické požadavky (ve dvou provozovnách bylo zjištěno pět nedostatků spočívajících převážně v nepořádku, znečištění a porušení zdiva),
 - ii. podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách, kterého se měla dopustit tím, že uvedla na trh potravinu *Belbake Sultans* (výrobní šarže LT: 450020329-14-1182), jež nevyhovovala

požadavku na maximální limit kontaminující látky (ochratoxin A) v potravinách (dále jen „správní delikt *Belbake Sultans*“),

- iii. podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, kterého se měla dopustit tím, že uvedla na trh potravinu Majoránka značky Mikado, majoránka sušená drcená (výrobní šarže L1524442 73), jež nebyla dostatečně označena (odlišitelně od potravin, s nimiž by mohla být zaměněna),

a byla jí za použití absorpční zásady [§ 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“)] uložena pokuta podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách ve výši 200 000 Kč.

[3] Jádrem sporu se týká povinnosti správních orgánů specifikovat výši, jíž se na celkové částce uložené úhrnné pokuty podílely jednotlivé sbíhající se správní delikty.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že správní orgány výši uložené pokuty odůvodnily dostatečně. Sankci uložily v souladu se zásadou zákonnosti a individualizace. Postupovaly v souladu se zásadou absorpce (§ 41 nového přestupkového zákona), jež spočívá v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou postiženy jediným (jednotným) trestem stanoveným podle ustanovení za nejtěžší (nejpřísněji trestný, nejzávažnější) z nich (za jednotlivé delikty se nestanoví dílčí sankce, jejich souběh se zohlední jako přitěžující okolnost). V projednávané věci byl nejzávažnějším správní delikt *Belbake Sultans*, za nějž bylo možné uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč [§ 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách].

[5] Při určení výše sankce správní orgány přihlíděly ke všem zákonným kritériím, jednání stěžovatelky dostatečně individualizovaly, zohlednily všechny relevantní skutečnosti včetně polehčujících a přitěžujících okolností (a to i zvláště ve vztahu ke každému deliktu). Z odůvodnění správních rozhodnutí je zřejmé, za který z deliktů byla sankce uložena primárně a jakým způsobem bylo přihlídnuto k dalším spáchaným deliktům.

[6] Správní orgány nebyly povinny uvést, v jaké míře jednotlivé sbíhající se správní delikty přispěly k celkové výši uložené pokuty. Absorpční zásada by tím fakticky ustupovala zásadě kumulační (sčítací). Podstata úvahy o celkové závažnosti protiprávního jednání totiž nespočívá v matematickém součtu jednotlivých částek, proto ohodnocení přitěžujících okolností konkrétními částkami nelze po správních orgánech vyžadovat.

[7] Při ukládání sankce je zapotřebí postupovat v souladu se zákonnými hledisky. Správní praxe (metodika) Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) proto není rozhodná. Mezi zákonná hlediska při stanovení sankce nepatří vyčíslení jednotlivých sbíhajících se deliktů pro účely soukromoprávního uplatnění regresního nároku. O sankci nelze uvažovat jako o účetní položce sankcionovaného subjektu, jež by byla určena k přeúčtování (resp. vymáhání po třetí osobě). Ani případ, kdy správní orgán ukládá sankci v souladu s absorpční zásadou mimo společné řízení (nejde tak o úhrnnou sankci), není pro projednávanou věc určující, jelikož specifická pravidla vztahující se k absorpční zásadě se ponejvíce projeví právě při ukládání úhrnného trestu (především pravidlo, že trest je ukládán za správní delikt nej přísnější postížitelný, ostatní delikty jsou zohledněny pouze jako přitěžující okolnost).

[8] Zároveň soud neshledal porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces (odvolací námitky žalovaný řádně přezkoumal), práva vlastnit majetek (nemůže být dotčeno tím, že se stěžovatelka může nacházet v obtížnější situaci z hlediska uplatnění náhrady škody), ani jiných právních zásad.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti a repliky stěžovatelky

[9] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., a navrhla jeho zrušení i zrušení rozhodnutí žalovaného.

[10] Správní rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelná pro nedostatečné odůvodnění výše uložené úhrnné pokuty. Jelikož městský soud tento nedostatek neshledal, trpí jeho rozsudek stejnou vadou. Soudu současně vytýká, že při posouzení souvislosti odůvodnění uložené úhrnné pokuty a dotčení jejích majetkových a ústavních práv věc posoudil nesprávně.

[11] Při uložení úhrnné pokuty je třeba náležitě odůvodnit její výši, aby bylo možné přezkoumat, že není výsledkem libovůle, resp. překročení mezí (zneužití) správního uvážení. Její výši správní orgány dostatečně neodůvodnily. Především nespécifikovaly základ úhrnné pokuty, jenž by měl vycházet z pokuty uložené za nejzávažnější správní delikt, a míru, v níž se další (méně závažné) správní delikty promítly do její výše (pokud vůbec).

[12] Základ i případné navýšení je třeba určit jednoznačně, tedy jednotlivé správní delikty v tomto směru odlišit a vyčíslit jejich podíl na celkové výši úhrnné pokuty. Jinak není možné zjistit, zda základ pokuty byl určen ve správné a přiměřené výši a zda (resp. v jaké míře) byly relevantně zohledněny vyjmenované polehčující a přitěžující okolnosti (především navýšení z důvodu souběhu s méně závažnými delikty). Účinný přezkum v rámci odvolacího (resp. případného soudního) řízení by tím byl znemožněn. Poukázala na případy, kdy odvolací správní orgán za některý z více sbíhajících se deliktů neuzná účastníka vinným. V této situaci nemá podklad pro snížení pokuty, proto o něm nutně rozhodne v libovolné výši.

[13] Ve prospěch své argumentace odkázala na judikaturu NSS (rozsudky ze dne 22. 7. 2008, č. j. 4 As 22/2008 - 121; ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005 - 84; ze dne 20. 4. 2018, č. j. 8 As 173/2016 - 35; a ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012 - 45). Opodstatněnost jejich právních závěrů dokládá též správní praxe ÚOHS, podle níž je při ukládání úhrnné pokuty nejprve určena částka za nejprísnejší přestupek, která je následně navyšována za každý sbíhající se delikt.

[14] Určení výše pokuty za nejzávažnější správní delikt (základ úhrnné pokuty) a výše, v níž se na konečné částce podílejí další sbíhající se delikty (navýšení úhrnné pokuty), neodporuje absorpční zásadě. Nejde zde o určení pokuty za jednotlivé správní delikty a výběr nejprísnejší z nich (tedy absorpci pokut, jež by odporovala rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013 - 56; tímto směrem se ubírá spíše praxe správních orgánů). Shodný závěr podporuje i zmíněná praxe ÚOHS.

[15] I pokud není o sbíhajících se správních deliktech vedeno společné řízení, je nutné v později vedených řízeních postupovat v souladu s absorpční zásadou (rozsudky ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62; a ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53). Jelikož v těchto případech je za sbíhající se správní delikty ukládána samostatná pokuta a výše pokuty za jednotlivé delikty je tak známá, vedl by namítaný postup k neodůvodněným rozdílům (diskriminaci) založeným procesní nahodilostí (vedení společného řízení).

[16] Zároveň se odvolává na zásady transparentnosti veřejné správy, předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů a právní jistoty adresátů. Poukazuje též na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. V důsledku nedostatečného odůvodnění bylo zasaženo

do majetkových a ústavních práv stěžovatelky. Pokuta je pro ni škodou, která jí vznikla v důsledku porušení smluvních povinností jejími dodavateli potravin. Potřebuje proto znát, jaká část úhrnné pokuty odpovídá jednotlivému správnímu deliktu, aby mohla vyčíslit škodu způsobenou jí jednotlivými dodavateli, a to i proto aby nebyla vystavena riziku sankce pro porušení § 4 odst. 2 písm. h) zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o významné tržní síle“). Zároveň by tím došlo k lepšímu naplnění preventivní funkce uložené sankce vůči dodavatelům (výrobci) potravin, kteří jsou skutečnými původci porušení povinností.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudkem zcela ztotožňuje a navrhl kasační stížnost zamítnout. Jelikož stěžovatelka pouze popírá závěry žalovaného a městského soudu, odkázal na své rozhodnutí i předchozí vyjádření v soudním řízení.

[18] Vyčíslení výše pokut za jednotlivé sbíhající se správní delikty považuje za nedůvodné a prakticky nerealizovatelné. Sečtení výše trestů za jednotlivé delikty by odporovalo absorpční zásadě, podle níž se ukládá společný trest v rámci jedné sazby. Rovněž není možné stanovit pokutu podle absorpční zásady a následně zpětně určit výši, která připadá na jednotlivé správní delikty, jelikož při samostatném projednání by za každý delikt byla ukládána pokuta podle jiné sazby; některé delikty působí při úvahách o výši synergicky a mnohost deliktů jako přítěžující okolnost nelze podílem na výši pokuty vyjádřit. V praxi se v této situaci též nehodnotí všechna kritéria ve vztahu ke všem správním deliktům.

[19] Správní orgán je povinen společné řízení vést (§ 88 odst. 1 nového přestupkového zákona). Povinnost postupovat v souladu s absorpční zásadou i tehdy, nebylo-li o sbíhajících se deliktech vedeno společné řízení, nesouvisí s požadavkem stěžovatelky na odůvodnění výše pokuty za každý z nich. Ke sjednocení správní praxe nemusí sloužit pouze stanovení určitých vodítek, jak činí metodika ÚOHS (i tehdy nadto hraje hlavní roli úvaha správního orgánu). K témuž může sloužit srovnávání obdobných případů v dosavadní praxi úřadu či vytváření statistik.

[20] Soukromoprávní vztahy mezi dodavateli a odběrateli se při správním trestání nezohledňují. V projednávané věci nejde o porušení povinnosti způsobené třetí osobou, proto zde pravidla zákona o významné tržní síle, ani preventivní funkce sankce vůči této osobě nemají místo.

[21] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na předchozí argumentaci. Zopakovala, že nežádá posouzení případu v souladu se zásadou kumulační, nýbrž požaduje, aby odůvodnění pokuty uložené podle zásady absorpční bylo náležité a přezkoumatelné. Správním orgánům tento postup nemůže sloužit k usnadnění vlastní činnosti. Stěžovatelka neodmítá svou odpovědnost v projednávané věci, upozorňuje jen, že bez dostatečně podrobného odůvodnění struktury uložené sankce se nemůže domoci škody způsobenému jejími dodavateli, aniž by nadto byla vystavena riziku sankce pro porušení § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná,

pokračování

a stěžovatelka je zastoupena advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] V projednávané věci není sporu o odpovědnosti stěžovatelky za spáchané správní delikty (viz odstavec [2]). Brojí pouze proti odůvodnění výše uložené úhrnné pokuty, jež považuje za nepřezkoumatelné, jelikož správní orgány nevyčíslily míru, v níž se na celkové částce podílely jednotlivé správní delikty.

[24] Ze správních rozhodnutí plyne, že stěžovatelce byla za použití absorpční zásady uložena pokuta podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách ve výši 200 000 Kč. V případě souběhu deliktů správní orgán „určí výměru pokuty v rámci zákonem stanoveného limitu za nejpřísněji postižitelný správní delikt s tím, že přihlédne k tomu, že jednáním či opomenutím byla naplněna skutková podstata více správních deliktů“, proto „v daném případě byla pokuta uložena za jednání spočívající v uvádění na trh potravin *Belbake Sultans*“ (viz str. 8 a 9 prvostupňového rozhodnutí; obdobně viz str. 22 rozhodnutí žalovaného). Správní orgány zároveň podrobně popsaly hlediska a okolnosti, které svědčily ve prospěch i v neprospěch stěžovatelky (a to i ve vztahu k jednotlivým sbíhajícím se deliktům), a na základě jejich zhodnocení dospěly k výši uložené úhrnné pokuty (viz str. 7 a 8 prvostupňového rozhodnutí a str. 20 až 23 rozhodnutí žalovaného).

[25] Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu primárně za nejpřísněji trestný (nejzávažnější) správní delikt *Belbake Sultans*, přičemž při určení její výše přihlédly k ostatním sbíhajícím se deliktům. Zároveň je z odůvodnění jejich rozhodnutí zřejmé, že váhu, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se delikty, nevyčíslily. Stěžovatelce však nelze přisvědčit, že by se mělo jednat o nedostatek, který by způsoboval nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí.

[26] Podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh správních deliktů (přestupků) ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za delikty spáchané před zahájením takového řízení [shodně § 57 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „starý přestupkový zákon“), i § 88 odst. 3 nového přestupkového zákona]. Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejpřísněji trestný (shodně § 12 odst. 1 věty první starého přestupkového zákona i § 44 odst. 1 věty první nového přestupkového zákona). Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž trestní sazba za nejpřísnější delikt pohlcuje sazby za delikty mírnější (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, č. j. 6 A 226/95 - 22, č. 835/2001 Soudní judikatury ve věcech správních, nebo např. rozsudky ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, č. 772/2006 Sb. NSS; a ze dne 23. 9. 2005, č. j. 6 As 8/2005 - 66).

[27] Při určení výměry úhrnného trestu je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí, přičemž nelze přehlédnout, že je sankce ukládána za více deliktů, což „obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí“ (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 - 34, č. 182/1998 Soudní judikatury ve věcech správních). Při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se deliktů správní orgán „vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spáchano více deliktů“ (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, č. 1767/2009 Sb. NSS; shodně např. rozsudky ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010 - 108; nebo ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012 - 45). Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejtěžšího (nejzávažnějšího) správního

deliktu (viz rozsudek č. j. 6 As 57/2004 - 54; a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013 - 56) a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní delikty, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy (viz rozsudek č. j. 5 Afs 9/2008 - 328).

[28] Trestání souběhu záleží v každém jednotlivém případě na povaze a závažnosti sbíhajících se správních deliktů. Bude-li závažnost nejtěžšího správního deliktu velmi vysoká, budou mít ostatní bagatelní delikty na výši úhrnné sankce jen minimální vliv [ve výjimečném případě by mohlo dojít až k absorpci deliktů (souběh by byl pouze zdánlivý) a pachatel by za ostatní delikty dokonce nebyl vůbec uznán vinným]. Naopak velmi vysoká závažnost ostatních sbíhajících se správních deliktů by se měla ve výměře sankce vycházející z nejtěžšího deliktu (především je-li jeho závažnost nízká) odrazit. Uvedené však neznamená, že by se výsledná úroveň závažnosti souhrnu sbíhajících se deliktů „rovnala vždy jakémusi aritmetickému součtu všech dílčích konkrétních úrovní závažnosti“ (viz Šámal, P. a kolektiv. *Trestní zákoník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 593; k použití trestněprávní teorie v oblasti správního trestání viz rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS; přiměřeně srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 1962, sp. zn. 9 Tz 30/62, R 13/1963 tr.).

[29] 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 stěžovatelka odkazovala (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). V projednávaném případě na tomto závěru nemůže nic změnit ani správní praxe ÚOHS (byť by s dílčími kvantitativními vodítky při ukládání sankcí počítala), jelikož není obecně závazná.

[30] 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 (srov. odstavec [28]). Celek je v tomto případě dokonce zásadně „méně“ než součet částí, neboť trestání souběhu v souladu s absorpční zásadou je privilegováno (blíže viz odstavec [32]).

[31] 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 (viz odstavec [29] a judikaturu tam zmiňovanou). 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.

pokračování

[32] 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. Právě v tom spočívá privilegovaný postih souběhu (oproti recidivě).

[33] 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 pachatel 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.

[34] Městskému soudu lze přisvědčit, že by se zcela přičilo účelu správního trestání, pokud by správní orgán o ukládané pokutě uvažoval jako o účetní položce určené na základě soukromoprávního ujednání k přeúčtování k tíži třetí osoby. Předmětem správního řízení je odpovědnost stěžovatelky, nikoli jejích dodavatelů. Upozornuje-li proto na údajné porušení povinností jejími dodavateli, mívá se s předmětem projednávané věci.

[35] Nevyčíslení podílů jednotlivých sbíhajících se správních deliktů na úhrnné pokutě, stěžovatelce neznemožňuje požadovat náhradu škody po jejích dodavatelích. Úkolem správních orgánů je určit výši sankce (pokuty), nikoli výši škody. Je věcí stěžovatelky, aby si posoudila, zda je jí třetí osoba povinna nahradit škodu, včetně toho, zda pro vznik této povinnosti byly naplněny nezbytné podmínky (nevyjímaje její vznik a rozsah). Jestliže v této souvislosti upozorňuje, že náhradu pokuty nemůže po dodavateli požadovat bez existence jeho zavinění [§ 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle], není jí ani ve splnění této povinnosti nikterak bráněno. Kasační soud proto přisvědčuje městskému soudu (viz odstavec 33 jeho rozsudku), že postupem správních orgánů nebylo zasaženo do stěžovatelčina vlastnického práva, ani se nepříčí jiným principům právního státu.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl.

[37] O věci rozhodl bez jednání, jelikož o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání a zároveň k jeho nařízení, o něž stěžovatelka bez bližšího odůvodnění žádala, neshledal důvod, neboť ve věci nebylo třeba provádět dokazování a ani z jiného důvodu jej nepovažoval za potřebné (§ 109 odst. 2 s. ř. s.).

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, v souladu s jeho vyjádřením žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. června 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu