



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Lenky Bahýřové v právní věci žalobkyně: **Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha, zastoupena JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2019, č. j. 31 A 333/2017 - 95,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělská potravinářská inspekce, Inspektorát v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 18. 1. 2017, č. j. SZPI/AO740-45/2016 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), rozhodla, že žalobkyně spáchala celkem sedm správních deliktů (dle aktuální terminologie „přestupků“) tím, že

- 1) v provozovnách na území České republiky v období od 30. 5. do blíže neurčeného data mezi 6. 6. a 23. 6. 2016 porušila povinnost stanovenou v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, když uvedla na trh ve formě nabízení k prodeji potraviny (kuřecí šunka), přičemž informace o potravine byla na etiketě této potraviny pro spotřebitele zavádějící ohledně obsaženého množství masa, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách, ve znění účinném do 6. 9. 2016;
- 2) v provozovnách na území České republiky v období od 7. 6. do 25. 7. 2016 porušila povinnost stanovenou v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, když uváděla na trh ve formě nabízení k prodeji potraviny (smetana), přičemž informace o potravine byla na etiketě této potraviny pro spotřebitele

zavádějící ohledně obsaženého tuku, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách, ve znění účinném do 6. 9. 2016;

- 3) v provozovně na adrese Bayerova 792, Brno, dne 7. 10. 2016 v rozporu s § 3 odst. 1 písm. q) bod 4 zákona o potravinách, ve znění účinném do 31. 12. 2016, neprodleně nevyřadila z dalšího uvádění na trh ve formě nabízení k prodeji potravinu (rohlík), která nevyhověla jakostním požadavkům ve znaku vůně, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, ve znění účinném do 31. 12. 2016;
- 4) v provozovně na adrese Brněnská 1359, Hustopeče, dne 23. 9. 2016 porušila povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin, když mrazicí boxy nebyly důkladně očištěny, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, ve znění účinném do 31. 12. 2016;
- 5) v provozovně na adrese Brněnská 1359, Hustopeče, dne 11. 10. 2016 porušila povinnost stanovenou v čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, když uváděla na trh ve formě nabízení k prodeji produkt (paprika zeleninová) napadený hnilobou, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, ve znění účinném do 31. 12. 2016;
- 6) v provozovně na adrese Palackého třída 2980, Brno, dne 20. 9. 2016 porušila povinnost stanovenou v čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, když uváděla na trh ve formě nabízení k prodeji produkt (kukuřice cukrová) napadený hnilobou, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, ve znění účinném do 31. 12. 2016;
- 7) v provozovně na adrese 28. října 1607, Mikulov, dne 27. 5. 2016 porušila povinnost stanovenou v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, když uvedla na trh ve formě nabízení k prodeji potravinu (jogurtový dezert), přičemž informace o potravine byla na etiketě této potraviny pro spotřebitele zavádějící ohledně charakteristiky potraviny, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách, ve znění účinném do 6. 9. 2016.

[2] Za uvedené správní delikty byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 260 000 Kč, povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 2260 Kč a povinnost uhradit náklady paušální částkou ve výši 1000 Kč. Uvedená pokuta byla uložena v úhrnné výši dle absorpční zásady a jako nejzávažnější bylo vyhodnoceno protiprávní jednání týkající se potravin se zavádějícími informacemi na etiketách, konkrétně pak správní delikt pod bodem 2) výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť se týkal největšího množství potravin.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním. Žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 9. 2017, č. j. SZPI/AO740-49/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), v části změnila výrok I. rozhodnutí a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Změna výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívala v opravě odkazu na účinnou právní úpravu, kdy namísto „*v souladu s analogickým použitím absorpční zásady upravené v ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „přestupkový zákon“)*“, bylo použito „*při použití zásady absorpční dle ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“)*“.

[4] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), v níž namítala nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Konkrétně se domáhala odůvodnění, jakou měrou přispělo spáchání jednotlivých správních deliktů k celkové výši pokuty uložené dle zásady absorpce, přičemž tuto míru požadovala vyjádřit v Kč, aby mohla vyčíslit částku, kterou má požadovat po svých dodavatelích, kteří dané delikty (za které má žalobkyně v nynějším řízení objektivní odpovědnost) způsobili.

[5] Krajský soud rozsudkem ze dne 15. 10. 2019, č. j. 31 A 333/2017 – 95 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu žalobkyně zamítl. Dospěl k závěru, že správní orgány výši uložené pokuty odůvodnily dostatečně. Postupovaly v souladu se zásadou absorpce, jež spočívá

pokračování

v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se přestupky jsou postiženy jediným (jednotným) trestem stanoveným podle ustanovení za nejtěžší (nejpřísněji trestný, nejzávažnější) z nich (za jednotlivé přestupky se nestanoví dílčí sankce, jejich souběh se zohlední jako přitěžující okolnost). Správní orgány nebyly povinny uvést, v jaké míře jednotlivé sbíhající se přestupky přispěly k celkové výši uložené pokuty. Absorpční zásada by tím fakticky ustupovala zásadě kumulační (sčítací). Podstata úvahy o celkové závažnosti protiprávního jednání nespočívá v matematickém součtu jednotlivých částek, proto ohodnocení přitěžujících okolností konkrétními částkami nelze po správních orgánech vyžadovat. Soud nepřisvědčil žalobkyni, že by odůvodnění stanovené pokuty mělo být vykládáno v kontextu občanského zákoníku nebo zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, v rozhodném znění (dále jen „zákon o významné tržní síle“). Ani tyto zákony navíc nestanovují povinnost správních orgánů přesně určit výši škody, kterou by žalobkyně mohla po svých dodavatelích požadovat. Zároveň soud neshledal porušení žalobkynina práva na spravedlivý proces (odůvodnění správních rozhodnutí nebyla zatížena vadou nepřezkoumatelnosti), práva vlastnit majetek (o správní pokutě nelze uvažovat jako o účetní položce, neboť by se takový postup zcela přičil účelu správního trestání) ani jiných právních zásad. Při ukládání sankce je zapotřebí postupovat v souladu se zákonnými hledisky, správní praxe (metodika) Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“) proto není rozhodná. Mezi zákonná hlediska při stanovení sankce nepatří vyčíslení jednotlivých sbíhajících se deliktů pro účely soukromoprávního uplatnění regresního nároku.

## II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalované

[6] Proti uvedenému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Dle stěžovatelky jsou správní rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatečné odůvodnění výše uložené úhrnné pokuty. Jelikož krajský soud tento nedostatek neshledal, trpí jeho rozsudek stejnou vadou. Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány nespecifikovaly 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. Není proto možné zjistit, zda byl základ pokuty určen ve správné a přiměřené výši a zda (jak) 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 je tím znemožněn. Ve prospěch své argumentace odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. 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. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že postup prosazovaný správními orgány by mohl vést k neodůvodněným rozdílům (diskriminaci) v závislosti na tom, zda je či není o sbíhajících se deliktech vedeno společné řízení (procesní nahodilost).

[7] Stěžovatelka dále poukázala na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. V důsledku nedostatečného odůvodnění bylo zasaženo do jejích majetkových a ústavních práv. Pokuta je pro ni škodou, která jí vznikla v důsledku porušení smluvních povinností jejími dodavateli potravin. Potřebuje proto znát, jaká část úhrnné pokuty odpovídá každému jednotlivému správnímu deliktu, aby mohla vyčíslit škodu způsobenou jí jednotlivými dodavateli.

[8] Stěžovatelka rovněž navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby ve věci nařídil jednání.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry rozsudku krajského soudu. Odmítla, že by bylo její rozhodnutí či rozhodnutí správního orgánu I. stupně

nepřezkoumatelné. Žalovaná je přesvědčena, že při ukládání pokuty postupovala v souladu s absorpční zásadou a dle zákonných kritérií. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Jelikož stěžovatelka vznesla zcela obecnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[13] Nepřezkoumatelností rozsudek zjevně netrpí, jelikož z něho je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech. Z další argumentace v kasační stížnosti je patrné, že stěžovatelka spíše nesouhlasí s právním posouzením zaujatým krajským soudem.

[14] Ze správních rozhodnutí plyne, že stěžovatelce byla za spáchané správní delikty za použití absorpční zásady uložena úhrnná pokuta podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách ve výši 260 000 Kč. K použití absorpční zásady správní orgány přistoupily na základě analogické aplikace § 12 odst. 2 zákona o přestupcích s ohledem na to, že zákon o potravinách obsahuje toliko velmi stručnou úpravu správního trestání, a judikatura Nejvyššího správního soudu tento postup opakovaně dovodila (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, či ze dne 28. 9. 2015, č. j. 2 As 43/2015 - 51). V nynějším případě nicméně stěžovatelka nebíjí proti samotnému použití absorpční zásady při výměře pokuty a není sporu ani o odpovědnosti stěžovatelky za spáchané správní delikty. Kasační argumentace směřuje toliko proti odůvodnění výše uložené úhrnné pokuty, které stěžovatelka považuje za nepřezkoumatelné, neboť správní orgány nevyčíslily míru, v níž se na celkové částce podílely jednotlivé správní delikty. Jelikož krajský soud svým rozsudkem rozhodnutí správních orgánů aproboval, považuje za nepřezkoumatelný i tento rozsudek.

[15] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 – 43, vypořádal s odůvodňováním úhrnné pokuty za použití absorpční zásady, resp. s námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, která nespécifikují „vnitřní strukturu“ pokuty (stěžovatelkou požadované rozčlenění celkové částky uložené pokuty na vyčíslený „základ pokuty“ uložený za nejpřísněji trestný správní delikt a vyčíslení míry, ve které byly zohledněny ostatní delikty). V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud zejména uvedl:

*„[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]. Pachatelé 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 pobícuje 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*

pokračování

*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 úbrnného 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 soubřnu (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 spácháno více deliktů“ (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, č. 1767/2009 Sb. NSS; sbodně 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 soubřbu 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 úbrnné sankce jen minimální vliv [ve výjimečném případě by mohlo dojít až k absorpci deliktů (soubřb 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 soubřnu 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; průměřeně 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 (úbrnné) 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 závažná.*

[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 úbrnné 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 soubřbu v souladu s absorpční zásadou je privilegováno (bližší viz odstavec [32]).*

[31] *Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů na úbrnné 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 soubřnu sbíhajících deliktů znovu posoudí.*

[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 (důležitá) 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 správních deliktů 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 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 přiblídnout 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 jejich dodavatelů. Upozorňuje-li proto na údajné porušení povinností jejich dodavatelé, mívá se s předmětem projednávané věci.

[35] Nevyčíslení podílů jednotlivých sbíhajících se správních deliktů na úhrnné pokutě, stěžovatelce neznemožňuje požadovat náhradu škody po jejich 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 dodavatelé 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 nepřiči jiným principům právního státu. “

[16] Výše předestřené závěry přitom přejímá i další judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020 - 52, ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 As 130/2020 - 66, ze dne 7. 1. 2021, č. j. 7 As 293/2020 - 40, či ze dne 16. 3. 2021, č. j. 6 As 226/2019 - 32). Jedná se tedy o judikaturu konstantní (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020 - 50). Jako takovou ji nyní rozhodující senát plně přejímá, a odkazuje proto na vyčerpávající odůvodnění obsažené v rozsudku č. j. 9 As 299/2019 - 43 (z tohoto důvodu shora podrobně citováno), které je s ohledem na skutkovou a právní podobnost věci plně aplikovatelné v nyní posuzovaném případě, resp. ve shora označených navazujících rozsudcích.

[17] Nejvyšší správní soud nyní pouze ve stručnosti shrnuje, že z uvedené judikatury vyplývá, že při ukládání úhrnné pokuty za více správních deliktů současně je správní orgán povinen postupovat za použití absorpční zásady, jejíž podstata spočívá v postihu sbíhajících se deliktů jediným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejtěžší z nich, přičemž se přihlédne k tomu, že bylo spácháno více správních deliktů; za jednotlivé delikty

pokračování

se samostatně nestanoví žádná dílčí sankce odpovídající povaze a závažnosti každého ze sbíhajících se deliktů. Při odůvodňování úhrnné pokuty není správní orgán povinen vyčíslit „vnitřní strukturu pokuty“, tedy kvantifikovat částku připadající na delikt nejpřísněji trestný tvořící „základ pokuty“ a dále kvantifikovat míru, v jaké se spáchání jednotlivých dalších deliktů promítlo do navýšení částky „základu“ na celkovou částku úhrnné pokuty, jak požadovala stěžovatelka. Pouze na základě toho, že správní rozhodnutí takové vyčíslení, resp. rozpočítání pokuty na „základ“ a částky navýšení odpovídající jednotlivým dalším deliktům neobsahuje, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost (či vadnost) správních rozhodnutí zakládající nutnost jejich zrušení. Správní orgány při ukládání pokuty rozhodují na základě hodnocení protiprávního jednání porušitele veřejnoprávních předpisů (v tomto případě stěžovatelky, která má za dané delikty objektivní odpovědnost). Jsou povinny odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k výměře uložené 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 nebo jinak zohledňovat soukromoprávní vztahy mezi porušitelem a jeho dodavateli.

[18] Po posouzení prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalované Nejvyšší správní soud shledal, že správní orgány v nyní posuzovaném případě dostaly výše vyloženým požadavkům na odůvodnění správních rozhodnutí při ukládání pokuty. V napadených rozhodnutích uvedly, že v daném případě byl nejpřísněji postižitelný delikt pod bodem 7. a), který spočíval v porušení § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách (konkrétně šlo o uvedení na trh pěti druhů potravin s prošlým datem použitelnosti). Správní orgány zároveň dostatečně popsaly hlediska a okolnosti, na základě nichž v souladu s § 12 odst. 2 zákona o přestupcích určily výši úhrnné pokuty (viz str. 12 a 13 rozhodnutí žalované). Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu primárně za nejpřísněji trestný (nejzávažnější) správní delikt, přičemž při určení její výše přihlíděly k tomu, že se stěžovatelka dopustila více deliktů v souběhu. Z odůvodnění jejich rozhodnutí je zřejmé, že míru, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se správní delikty, nestanovily (nevyčíslily).

[19] Stěžovatelce však nelze přisvědčit, že by se mělo jednat o nedostatek, který by způsoboval nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, neboť správní orgány k takovému postupu nebyly povinny, jak bylo vysvětleno výše. Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že správní orgány svá rozhodnutí odůvodnily v souladu se zákonem i judikaturou. Tento postup správních orgánů přitom nezasáhl ani do majetkových a ústavních práv stěžovatelky.

[20] Závěrem zdejší soud dodává, že nevyhověl stěžovatelčině návrhu na nařízení soudního jednání, neboť dle § 109 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Žádost stěžovatelky o nařízení jednání přitom sama o sobě nezakládá povinnost soudu jednání provést (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, č. 932/2006 Sb. NSS); otázka, zda Nejvyšší správní soud jednání nařídí, je plně na jeho uvážení. V projednávaném případě přitom soud nepovažoval nařízení jednání za vhodné, ani neprováděl dokazování (viz § 109 odst. 2 s. ř. s.), a proto rozhodl ve věci bez jednání.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu ani žádné jiné vady či nezákonnosti, pro které by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit. S jeho hodnocením se plně ztotožnil a v podrobnostech na něj odkazuje.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. července 2021

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu