



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Lidl Česká republika v. o. s.**, sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zastoupené JUDr. Pavlem Dejlem, advokátem, sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, sídlem Květná 504/15, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 7. 2019, č. j. SZPI/AS330-61/2018, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 2020, č. j. 57 A 28/2019 – 72,

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 n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Táboře vydal dne 22. 11. 2018 rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil pokutu ve výši 1 000 000 Kč, povinnost k úhradě nákladů laboratorního rozboru ve výši 2.002 Kč a povinnost uhradit náklady dodatečné kontroly.

[2] Žalobkyni byla uvedená pokuta uložena za šest přestupků, které spočívaly v tom, že v různých provozovnách uvedla na trh potraviny nesplňující požadavky na bezpečnost nebo na jakost, uváděla na trh potraviny klamavě označené a nesplnila opatření k odstranění nedostatků.

[3] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a napadené rozhodnutí potvrdila.

[4] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu, v níž namítala nezákonnost, resp. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Pokutu správní orgány sice uložily s odkazem na aplikaci absorpční metody jako úhrnnou pokutu za všechny projednávané přestupky, ale výši uložené úhrnné pokuty neodůvodnily přezkoumatelným způsobem, resp. absorpční metodu aplikovaly nesprávně. V důsledku nedostatečného a nepřezkoumatelného odůvodnění uložené úhrnné pokuty za více přestupků, u nichž je v některých případech původce porušení zákona dodavatel či výrobce potravin, došlo k zásahu do práv žalobkyně, včetně práva na spravedlivý proces a práva na ochranu vlastnictví.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

[6] Použití absorpční zásady i odůvodnění výše pokuty bylo dle krajského soudu přezkoumatelné a stanovení výše pokuty bylo provedeno v souladu s právními předpisy. Z rozhodnutí je zřejmé, jaké úvahy správní orgány učinily a jak hodnotily relevantní skutečnosti. Při určení druhu a výměry sankce správní orgány respektovaly znění § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupkové odpovědnosti“), zabývaly se povahou a závažností spáchaných přestupků, jakož i polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi. Své úvahy žalovaná rovněž podrobně zdůvodnila a reagovala na veškeré námítky vznesené v odvolání. Krajský soud shledal rozhodnutí obou správních orgánů ohledně odůvodnění výše uložené sankce za logické, zvláště poté, co žalovaná napravila drobné nedostatky prvostupňového rozhodnutí.

[7] Podle krajského soudu je odpovědnost žalobkyně za spáchané přestupky odpovědností objektivní.

[8] V právní úpravě neexistuje opora pro tvrzení žalobkyně, že správní orgány jsou povinny uvést, jakou měrou který přestupek ovlivnil výši uložené sankce. Správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v odůvodnění rozhodnutí náležitě popsaly odpovědnost žalobkyně za spáchané přestupky. Správní orgány správně aplikovaly absorpční zásadu pro ukládání sankce zakotvenou v § 41 zákona o přestupkové odpovědnosti a dostatečně zdůvodnily způsob stanovení výše uložené sankce. Uložená pokuta nebyla krajským soudem shledána nepřiměřenou.

[9] Krajský soud zamítl návrh žalobkyně na provedení důkazu příkazem předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ohledně postupu při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tato listina nemůže být důkazem v tomto řízení, neboť příkaz nezavazuje orgány žalované.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka namítá, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná kvůli nedostatečnému odůvodnění uložené úhrnné pokuty. Podle stěžovatelky je třeba v případě rozhodnutí, jímž se ukládá úhrnný trest, klást na odůvodnění vyšší požadavky.

[12] Stěžovatelka se domnívá, že z odůvodnění by mělo vyplývat, co je základem pro úhrnnou pokutu, která má odpovídat pokutě uložené za nejprísněji sankcionovatelný přestupek, a dále do jaké míry, resp. zda vůbec se do celkové výše úhrnné pokuty promítly další přestupky, za které byla ukládána úhrnná sankce, tedy v jaké míře, popř. zda vůbec došlo k navýšení základu

pokračování

uložené úhrnné pokuty. Pokud tomu tak není, nelze dle stěžovatelky přezkoumat, zda správní orgán určil základ celkové úhrnné pokuty v souladu s absorpční zásadou a v přiměřené výši odpovídající relevantním okolnostem spáchání nejzávažnějšího přestupku. Stejně tak není zjištělné, zda skutečně a do jaké míry byly zohledněny v rozhodnutí vyjmenované polehčující či přitěžující okolnosti, včetně souběhu vícero přestupků.

[13] Ačkoli požadavky na odůvodnění úhrnné pokuty ukládané za vícero přestupků projednávaných ve společném správním řízení nejsou výslovně stanoveny v právním předpise, neznamená to, že v právní úpravě pro požadavek, aby správní orgány uvedly, jakou měrou který přestupek ovlivnil výši uložené sankce, neexistuje opora. Tyto požadavky dle stěžovatelky vyplývají z podstaty věci i z principů, které v otázkách přezkoumatelnosti pokut ukládaných správním rozhodnutím a správné aplikace absorpční metody dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu.

[14] Dále stěžovatelka namítá, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s argumentací poukazující na správní praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při ukládání úhrnných pokut za vícero přestupků projednávaných ve společném správním řízení. Transparentní správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže potvrzuje, že stěžovatelkou namítané požadavky na odůvodnění úhrnné pokuty ukládané žalovanou, resp. prvostupňovým orgánem za přestupky, u nichž je dána objektivní odpovědnost, jsou opodstatněné a v praxi aplikovatelné.

[15] Stěžovatelka uvádí, že pokuta uložená správním orgánem za přestupky pro porušení potravinářských předpisů, jehož nebyla původcem, představuje pro stěžovatelku ze soukromoprávního hlediska škodu, která jí vznikla v příčinné souvislosti s porušením smluvních povinností jejího dodavatele potravin. Tuto škodu ovšem stěžovatelka bude moci účinně vymáhat pouze tehdy, budou-li naplněny obecné předpoklady pro soukromoprávní odpovědnost za škodu a současně zákonný předpoklad dle § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle. Je-li pokuta stěžovatelce uložena za skutky, které mají původ v zaviněném porušení smluvních povinností několika dodavatelů (což je i posuzovaný případ), musí stěžovatelka znát konkrétní výši škody, kterou jí jednotliví dodavatelé způsobili, tj. musí vědět, jaká část úhrnné pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku, za který je úhrnná pokuta dle zásady absorpce ukládána. Neobsahuje-li ale rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty náležité a dostatečně konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění uložené úhrnné pokuty, ocitá se stěžovatelka v pozici, kdy v důsledku nedostatečnosti odůvodnění správního rozhodnutí není schopna prokazatelným způsobem vyčíslit svůj nárok, který by následně mohla úspěšně uplatnit na smluvním dodavateli, jako náhradu škody vzniklé v příčinné souvislosti se zaviněným protiprávním jednáním (porušením smluvních povinností) dodavatele.

[16] Stěžovatelka vyjadřuje názor, že účelem ukládání pokut provozovatelům potravinářského podniku na základě jejich objektivní odpovědnosti dle zákona o potravinách by měla být snaha, aby byly vytvořeny předpoklady pro naplnění účelu ukládané sankce, mezi které by mělo patřit úsilí minimalizovat uvádění problematických potravin na trh. K tomu bude také přispívat, pokud bude skutečný původce porušení potravinářské normy (tj. dodavatel nekvalitní potraviny) dotčen touto částí uložené úhrnné pokuty, jejíž uložení zapříčinil, byť by byl dotčen nepřímo v rámci soukromoprávní sféry uložením povinnosti k náhradě škody odpovídající stěžovatelkou zaplacené části sankce, kterou dodavatel zavinil.

[17] Pohledávka stěžovatelky na náhradu škody vůči příslušným dodavatelům je součástí majetku stěžovatelky, který požívá ústavněprávní ochrany dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Je-li v důsledku nedostatečného odůvodnění správního rozhodnutí stěžovatelka omezena na svých právech účinně se domáhat nároků na náhradu škody vůči dodavatelům, pak v konečném důsledku je stěžovatelka dotčena na svém ústavním právu na ochranu vlastnictví.

[18] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že při uložení pokuty byla správně aplikována absorpční zásada, v souladu se zákonem a judikaturou. Uložená pokuta byla náležitě odůvodněna a „struktura“ jejího stanovení je z odůvodnění patrná. Odůvodnění výměry pokuty zohledňuje veškerá relevantní kritéria, jež má správní orgán při vyměření pokuty vzít v potaz. Žalovaná proto zdůrazňuje, že nemůže souhlasit s tvrzením žalobkyně, že správní trest byl uložen libovolně a bez jakéhokoliv odůvodnění. Dle názoru žalované platné právo neukládá, aby v odůvodnění specifikoval částku, která připadá na nejpřísněji postižitelný či nejzávažnější z nejpřísněji postižitelných přestupků a následně tuto částku upravoval u každé okolnosti případu, kterou by posuzoval ve prospěch či neprospěch obviněného, až by se dopočetl k finální výši pokuty. Takový postup by ostatně byl v rozporu s námitkami ohledně možnosti regresního postihu dodavatelů, neboť by ani takto nebylo možno dojít k tomu, jaká „škoda“ odpovídá konkrétnímu přestupku, ale maximálně vlivu tohoto přestupku na úhrnnou pokutu, přičemž ale dodavatel u přestupků mírněji postižitelných zjevně nemůže za nejpřísněji postižitelný přestupek, jehož sankční ohodnocení má být dle stěžovatelky mírněji postižitelnými přestupky korigováno.

[19] Stěžovatelkou sledovaný „základ“ při určení pokuty byl žalovanou stanoven určením nejzávažnějšího přestupku. Dle názoru žalované není její povinností stanovit konkrétní částku, kterou by za tento přestupek uložila a pak vyjádřit konkrétní částkou či procentuálně, jak bude tato částka změněna v důsledku zohlednění dalšího přestupku.

[20] Žalovaná uvádí, že v případě, kdy je pokuta ukládána za více přestupků na základě zásady absorpční, nelze kvantifikovat, jaká část pokuty připadá na jednotlivé přestupky, nehledě na skutečnost, zda jsou přestupky projednány zvlášť, neboť i v takovém případě je třeba dospět k závěru, že výše pokuty se stanoví jako celek za všechny spáchané přestupky (i když nejsou projednány společně).

[21] Poukazování na metodickou pomůcku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže není dle žalované relevantní. Jde o praxi jiného správního orgánu, která nezavazuje Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci.

[22] K námitce nedostatečného posouzení argumentu soukromoprávního a ústavněprávního aspektu případu žalovaná uvádí, že dle jejího názoru se s tímto aspektem krajský soud vypořádal dostatečně a správně.

[23] Žalovaná rovněž vyjádřila nesouhlas s argumentací stěžovatelky k preventivní funkci pokuty, která by byla lépe dosažena, pokud by měla stěžovatelka možnost ji přenášet na dodavatele. Přenesení pokuty na dodavatele nelze chápat jako účinný nástroj státní kontroly.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí 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.

[26] Jádrem sporu v této věci je otázka, zda jsou správní orgány při ukládání úhrnné sankce v odůvodnění rozhodnutí o přestupku povinny vyčíslit podíl jednotlivých sbíhajících se přestupků na celkové výši uložené pokuty, resp. zda se jedná o nepřezkoumatelné rozhodnutí o přestupku, není-li v něm taková „vnitřní struktura“ pokuty specifikována.

pokračování

[27] S touto ústřední právní otázkou se Nejvyšší správní soud vypořádal již v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43 a právní názor tam vyslovený byl následován také v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020 - 53, ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 As 130/2020 - 66, ze dne 7. 1. 2021, č. j. 7 As 293/2020 - 40, nebo ze dne 16. 3. 2021, č. j. 6 As 226/2019 - 32, o kasačních stížnostech stěžovatelky v jiných věcech, avšak s obdobnou právní argumentací.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od přijatého závěru konstantní judikatury v nyní projednávané věci odchýlit. I pokud byly právní závěry v uváděné judikatuře původně vysloveny v případech, v nichž byla uložena úhrnná sankce za tzv. jiné správní delikty právnických osob dle právní úpravy před účinností zákona o přestupkové odpovědnosti, lze tyto závěry plně vztáhnout i na ukládání úhrnného trestu za přestupky právnických osob dle tohoto zákona. Pojem správní delikt užívá Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku ve smyslu obecného označení protiprávního jednání postížitelného správními orgány.

[29] Podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh přestupků ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením řízení. Podle § 41 odst. 1 zákona o přestupkové odpovědnosti platí, že *za dva nebo více přestupků tébož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*

[30] Podle § 41 odst. 2 zákona, *jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*

[31] Trestání je v takových případech, k nimž náleží i nyní projednávaná věc, ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž sazba za nejpřísnější delikt pohlcuje sazby za delikty mírnější (viz Bohadlo, David, Brož, Jan, Kadečka, Stanislav, Průcha, Petr, Rigel, Filip, Šťastný, Vít. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, § 41, cit. dle ASPI; z judikatury např. 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 Nejvyššího správního soudu 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).

[32] Při určení výměry úhrnného trestu je třeba zohlednit, že trest je ukládán za více deliktů, což „obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí“ (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 spácháno více deliktů (rozsudek Nejvyššího správního soudu 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 nejzávažnějšího deliktu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, nebo 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328). To však neznamená, že by se výsledná úroveň závažnosti souhrnu sbíhajících se deliktů, rovnala vždy jakémusi aritmetickému součtu všech dílčích konkrétních úrovní závažnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS).

[33] Stěžejní je povinnost správních orgánů náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložení výměře (úhrnného) trestu. Správní orgány jsou tedy povinny vyhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně skutečnosti, že je trest ukládán za více sbíhajících se deliktů, a toto vyhodnocení promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. Ukládaná úhrnná sankce musí odrážet konkrétní okolnosti případu a odpovídat zásadě individualizace. Z požadavků na individualizaci však nelze dovozovat požadavek, aby jednotlivá hlediska, která výši úhrnné pokuty ovlivnila, byla kvantifikována. Stačí, pokud správní orgán hodnotu, kterou jednotlivým hlediskům přiřadil, vyjádří abstraktně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 66).

[34] Požadavek vyčíslení všech relevantních hledisek by při praktické realizaci byl jen obtížně splnitelný. Konečná výměra sankce totiž není výsledkem úvah o každém relevantním hledisku zvlášť, nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti. Jak již bylo naznačeno, celek v takovém případě není jen prostým součtem částí. Stejně tak konečná výměra úhrnné sankce je výsledkem úvah nejen o každém sbíhajícím se deliktu (ať nejtěžším či ostatních), nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti. Celek je tak při trestání sbíhajících se deliktů v souladu s absorpční zásadou zásadně „méně“ než součet částí. 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 nebyl spáchán v souběhu ale samostatně. Jde pouze o okolnost, která jde pachateli k tíži při hodnocení nejzávažnějšího jednání. Právě v tom spočívá privilegovaný postih souběhu v souladu s absorpční zásadou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43).

[35] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že z podstaty věci či právních principů lze dovodit povinnost správního orgánu v odůvodnění rozhodnutí vyčíslit váhu jednotlivých zvažovaných hledisek. Takový závěr nelze dovodit z obecných právních principů, právních předpisů, ani z judikatury Nejvyššího správního soudu. Na tom nic nemění skutečnost, že některé správní úřady takovou praxi přijaly, je-li v jejich oblasti působnosti účelná a proveditelná.

[36] Správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zavedená na základě příkazu pokynu předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nemůže být z podstaty principu subordinace a povahy interního pokynu závazná pro jiný správní úřad, zde Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci. Pro nyní projednávaný případ tedy není relevantní.

[37] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku aspektu nerovného zacházení. 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 Nejvyššího správního soudu k závěru, že ani pro trestání sbíhajících se správních deliktů není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (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). Ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, je třeba k dříve uložené sankci přihlédnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se správním deliktu a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, § 43 odst. 1 zákona o přestupkové odpovědnosti). 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 v souladu se zásadou absorpční.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících správních deliktů na úhrnné pokutě nepodmiňuje přezkoumatelnost správního rozhodnutí v odvolacím řízení, ani v řízení před správním soudem. Rozhodnutí správního orgánu o uložení úhrnné sankci bude přezkoumatelné, pokud úvahy, na jejichž základě správní orgán dospěje ke konkrétní

pokračování

výši sankce, jsou v odůvodnění rozhodnutí vyjádřeny dostatečně podrobně, jasně a srozumitelně. 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. Pak by však byla konečná úhrnná pokuta nutně dána jejich součtem. Ačkoli stěžovatelka zdůrazňuje, že se nedovolává aplikace kumulační zásady, ve svém důsledku by vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů vedlo k uložení úhrnné sankce právě na základě kumulační zásady (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43).

[39] Pokud správní orgány při úvaze o sankci dodržely zákonná pravidla pro uložení úhrnné pokuty za sbíhající se správní delikty a tuto úvahu vysvětlily v odůvodnění výroku o sankci, nejde o libovůli či svévoli správních orgánů.

[40] Nejvyšší správní se nezabýval tou částí stěžovatelčiny argumentace, v níž poukazuje na nutnost stanovení „podílu“ jednotlivých přestupků v zájmu prevence uvádění problematických potravin na trh. Jak je popsáno výše, absorpční zásada ze své povahy vylučuje, aby bylo možné takový podíl jednotlivých skutků stanovit. Předmětem správního řízení byla nadto odpovědnost stěžovatelky, nikoli jejích dodavatelů.

[41] Je věcí stěžovatelky, aby, bude-li mít za to, že za její škodu způsobenou uloženou pokutou odpovídá v rovině soukromého práva někdo jiný, uplatnila své právo na náhradu škody příslušnými právními prostředky. Zjišťovat splnění podmínek odpovědnosti jiných subjektů za tuto škodu však není úkolem správních orgánů při rozhodování o přestupcích stěžovatelky. Stěžovatelka se v podstatě snaží docílit toho, aby za ni správní orgán svým rozhodnutím splnil důkazní břemeno, které by stěžovatelka v případném civilním soudním řízení musela nést. To se však míjí s předmětem i podstatou deliktních správních řízení. Důvodná proto není ani námitka zásahu do vlastnického práva stěžovatelky.

[42] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu, že správní orgány v nyní posuzovaném případě dostaly požadavkům na odůvodnění správních rozhodnutí při ukládání pokuty a že správně aplikovaly absorpční zásadu. V rozhodnutích správních orgánů obou stupňů je jasně vysvětleno, který přestupek a z jakého důvodu byl vyhodnocen jako nejzávažnější (konkrétně šlo o přestupek uvedení na trh potravin - sušené plody kustovnice čínské, v níž byla zjištěna přítomnost carbofuranu v nepřípustném množství). Správní orgány shledaly jako okolnost přitěžující skutečnost, že svým jednáním stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu více přestupků (str. 19-20 prvostupňového rozhodnutí a str. 10 rozhodnutí žalované). Za pomoci kritérií dle § 38 zákona o přestupkové odpovědnosti posoudily povahu a závažnost přestupku a toto posouzení promítly do svých rozhodnutí (str. 20-21 prvostupňového rozhodnutí a str. 10-11 rozhodnutí žalované). Následně určily druh a výměru úhrnného správního trestu dle § 41 zákona o přestupkové odpovědnosti.

[43] Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu primárně za nejprísnejší trestný (nejzávažnější) přestupek, přičemž při určení její výše přihlédly k tomu, že se stěžovatelka dopustila více přestupků v souběhu. Míru, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se správní delikty, nevyčíslily, nicméně k takovému postupu správní orgány nebyly povinny, a tedy nejde o nedostatek, který by způsoboval nedostatečnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

[44] Jelikož Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, nemohl přisvědčit ani její argumentaci ohledně nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že krajský soud nepřezkoumatelná správní rozhodnutí svým rozsudkem aproboval. Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu ani jiné vady, pro které by jej bylo třeba zrušit.

[45] Závěrem soud dodává, že nevyhověl žádosti stěžovatelky, aby za účelem projednání kasační stížnosti nařídil jednání. Dle § 109 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Žádost stěžovatelky o nařízení jednání přitom sama o sobě nezakládá povinnost soudu jednání provést, neboť otázka nařízení jednání v řízení před Nejvyšším správním soudem je plně na uvážení soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82, č. 932/2006 Sb. NSS). V projednávaném případě přitom nepovažoval nařízení jednání za vhodné, ani neprováděl dokazování (§ 109 odst. 2 věta druhá s. ř. s.), a proto rozhodl ve věci bez jednání.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 5. srpna 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu