



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Lidl Česká republika v. o. s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zastoupen Mgr. Alešem Smetankou, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2018, č. j. SZPI/AI721-22/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 2. 2020, č. j. 31 A 38/2018 – 80,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** 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 a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydala dne 7. 9. 2017 rozhodnutí č. j. SZPI/AI721-19/2017, kterým shledala žalobce vinným ze spáchání dvou přestupků:

- a) Přestupku podle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), kterého se dopustil tím, že uváděl do oběhu ve svých provozovnách v rámci České republiky v období od 31. 10. 2016 do 22. 2. 2017 lahvové víno označené jako Rulandské šedé, 2015, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, polosuché, víno z České republiky, alk.: 14,0 % obj., 0,75 l, číslo šarže 18/15, plněno v: Vinařství U Kapličky s.r.o., Zaječí 484, obsahuje siřičitany, Ev. Č. j.: 78E-16/16, v množství 4998 ks lahví á 0,75 l, na láhvi předmětného vína bylo uvedeno evidenční číslo jakosti „78E-16/16“, ačkoli na základě rozhodnutí č. 78E1-16 č. j. SZPI/AA747-1049/2016 ze dne 18. 5. 2016 vydaného správním orgánem I. stupně, mělo být uvedeno evidenční číslo jakosti „78E1-16/16“, informace o víně tedy byla zavádějící, pokud jde o jeho totožnost. Žalobce tak porušil

čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnice Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení 1169/2011“).

- b) Přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), jehož se dopustil tím, že uváděl na trh ve svých provozovnách v rámci České republiky v období od 5. 4. 2017 nejpozději do 2. 5. 2017 potravinu: Pilos jogurt bílý krémový 3,7 %, 150g, spotřebujte do: 02.05, výrobce Hollandia Karlovy Vary s.r.o., Pražská 673, Klášterec nad Ohří, 10 560 ks, ve které byl dle Zkušebního protokolu č. 120616/17 ze dne 27. 4. 2017, zjištěn obsah nasycených mastných kyselin 2,60 g/100 g (+/- 7 %), ačkoli na obalu výrobku byla deklarace 1,3 g/100 g [dle dokumentu „Pokyny pro příslušné orgány pověřené kontrolou shody s právními předpisy EU k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. 10. 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům s ohledem na stanovení přípustných odchylek od nutričních hodnot“, pro parametr nasycené mastné kyseliny byla uplatněna tolerance +/- 0,8 g]], informace o potravině tedy byla zavádějící, pokud jde o její složení. Žalobce tím porušil čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení 1169/2011.

Za tyto přestupky správní orgán I. stupně uložil žalobci za použití absorpční zásady [§ 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“)], úhrnnou pokutu ve výši 70.000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla.

## II. Rozsudek krajského soudu

[3] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, v níž zejména namítal, že správní orgány nespécifikovaly výši, kterou se na celkové částce uložené úhrnné pokuty podílely jednotlivé sbíhající se přestupky. V důsledku absence vyčíslení pokut za jednotlivé přestupky není žalobce schopen vyčíslit částku, kterou může požadovat po svých dodavatelích jako náhradu škody.

[4] Krajský soud nepovažoval žalobu za důvodnou a zamítl ji. Dospěl k závěru, že správní orgány výši uložené pokuty odůvodnily dostatečně. Postupovaly v souladu se zásadou absorpce, jež spočívá v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se přestupky jsou postiženy jediným (jednotným) trestem stanoveným podle ustanovení za nejtěžší (nejpřísnější 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 totiž nespočívá v matematickém součtu jednotlivých částek, proto ohodnocení přitěžujících okolností konkrétními částkami nelze po správních orgánech vyžadovat. Soud nepřisvědčil žalobci, 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 (dále jen „zákon o významné tržní síle“). Ani tyto zákony navíc nestanovují povinnost správních orgánů přesně určit výši škody, kterou by žalobce mohl po svých dodavatelích požadovat.

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

### III. Kasační stížnost

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

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

[8] 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 nespecifikovaly základ úhrnné pokuty, jenž by měl vycházet z pokuty uložené za nejzávažnější přestupek, a míru, v níž se méně závažný přestupek promítl do její výše (pokud vůbec).

[9] Základ i případné navýšení pokuty je třeba určit jednoznačně, tedy jednotlivé přestupky 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 přestupky). Účinný přezkum v rámci odvolacího (resp. případného soudního) řízení by tím byl znemožněn. Stěžovatel rovněž poukázal na případy, kdy odvolací správní orgán za některý z více sbíhajících se přestupků neuzná účastníka vinným. V této situaci nemá podklad pro snížení pokuty, proto o něm nutně rozhodne v libovolné výši.

[10] Ve prospěch své argumentace odkázal stěžovatel na judikaturu Nejvyššího správního soudu (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 jejích právních závěrů dokládá též správní praxe ÚOHS, podle níž je při ukládání úhrnné pokuty nejprve určena částka za nejprísrnější přestupek, která je následně navyšována za každý sbíhající se přestupek.

[11] Zvýšené požadavky na odůvodnění výše úhrnné pokuty dle stěžovatele nejsou v rozporu s absorpční zásadou. Argumentace stěžovatele nadto ani v nejmenším proti aplikaci této zásady nesměruje, resp. stěžovatel nežadá aplikaci kumulativní zásady založené na sčítání dílčích pokut za jednotlivé přestupky, jak mu vytýká krajský soud. Dle ustálené judikatury je podstatou správné aplikace absorpční zásady uložení pokuty (trestu) za nejzávažnější přestupek, resp. za přestupek nejprísrněji sankcionovatelný. Existence souběhu (tj. ostatních méně závažných přestupků) je následně zohledněna jako přitěžující okolnost tím, že zpravidla navýší základ pro ukládanou úhrnnou pokutu. Správní orgán proto musí při úvaze o výši pokuty přezkoumatelným způsobem určit, v jaké výši stanovil základ pro předmětnou úhrnnou pokutu a v jakém rozsahu, popř. zda vůbec se každý další přestupek podílí na konečné výši úhrnné pokuty. Stěžovatelova argumentace neodporuje judikатурním závěrům citovaným v napadeném rozsudku – tj. závěrům

uvedeným v rozsudcích NSS ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54, a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013 – 56.

[12] Stěžovatel je přesvědčen, že jeho závěru o nepřezkoumatelnosti úhrnné pokuty svědčí i právní argumentace, kterou uplatnil v doplňujícím vyjádření ze dne 30. 1. 2020 a dále rozvedl na soudním jednání konaném dne 5. 2. 2020, ovšem krajský soud se s ní vůbec nevypořádal, a zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dle stěžovatele vyplývá, že i pokud není o sbíhajících se přestupcích 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 přestupky 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).

[13] Krajský soud rovněž nesprávně uzavřel, že argumentaci praxí ÚOHS uplatnil stěžovatel až ve vyjádření ze dne 31. 1. 2020, a tedy opožděně. Stěžovatel je přesvědčen, že v rámci své včas uplatněné žalobní námitky o nepřezkoumatelnosti uložené úhrnné sankce mohl nepochybně kdykoliv v průběhu soudního řízení svou stávající argumentaci rozvíjet a doplňovat, a to zvláště pokud jde o praxi ÚOHS, která má být soudu známa z jeho úřední činnosti. Nejednalo se přitom o další důvody žaloby, jak nesprávně uvedl krajský soud. Pochybil proto, pokud se s touto argumentací nevypořádal.

[14] Zároveň se stěžovatel 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 stěžovatele. Pokuta je pro něj škodou, která mu vznikla v důsledku porušení smluvních povinností jeho dodavatelů potravin. Potřebuje proto znát, jaká část úhrnné pokuty odpovídá jednotlivému přestupku, aby mohl vyčíslit škodu způsobenou mu jednotlivými dodavateli, a to i proto aby nebyl vystavena riziku sankce pro porušení § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle. Zároveň by tím došlo k lepšímu naplnění preventivní funkce uložené sankce vůči dodavatelům (výrobcům) potravin, kteří jsou skutečnými původci porušení povinností.

[15] Stěžovatel rovněž navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby ve věci nařídil jednání.

#### IV. Vyjádření žalované

[16] Žalovaná ve svém obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se s napadeným rozsudkem zcela ztotožňuje a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[17] Žalovaná má za to, že absorpční zásada byla správními orgány obou stupňů aplikována správně. Uložená pokuta byla náležitě odůvodněna a „struktura“ jejího uložení je z odůvodnění správních rozhodnutí patrná. Správní orgány postupovaly při určení správního trestu zcela v souladu s § 37 přestupkového zákona, zohlednily všechna tam uvedená kritéria. Pokud 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).

[18] Soukromoprávní vztahy mezi dodavatelem a odběratelem 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.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, ke které by případně musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud dostatečně vypořádal podstatu žalobní argumentace, a jeho rozhodnutí tak naplňuje kritéria přezkoumatelnosti stanovená ustálenou judikaturou. Za pochybení krajského soudu nelze považovat, že se nezabýval žalobní námitkou týkající se tvrzené odlišnosti postupu při ukládání pokuty v situaci, kdy není vedeno o přestupcích společně řízení, kterou stěžovatel uplatnil až ve svém vyjádření ze dne 30. 1. 2020. Tuto žalobní námitku totiž stěžovatel vznesl až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, a tedy opožděně (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Nejednalo se přitom toliko o rozvinutí původního žalobního bodu týkajícího se nepřezkoumatelnosti uložené úhrnné sankce. Krajský soud v tomto ohledu správně uvedl, že tuto včas uplatněnou námitku nelze po lhůtě pro podání žaloby rozšiřovat o další možné důvody nepřezkoumatelnosti. Nadto je nutno konstatovat, že uvedená pozdě vznesená žalobní námitka ani nebyla důvodná (viz [33] tohoto rozsudku), a nemohla by tak zvrátit závěr krajského soudu o přezkoumatelnosti napadených správních rozhodnutí. Stejně tak považuje soud za opožděnou rovněž námitku týkající se praxe ÚOHS při ukládání pokut. Tuto námitku nicméně krajský soud správně vypořádal s tím, že praxe jiného správního orgánu nebyla pro žalovaného ani správní orgán I. stupně nikterak závazná, resp. že není pro posouzení věci relevantní.

[22] V projednávané věci není sporu o odpovědnosti stěžovatele za spáchané přestupky. Kasační argumentace směřuje toliko proti odůvodnění výše uložené úhrnné pokuty, které stěžovatel považuje za nepřezkoumatelné, jelikož správní orgány nevyčíslily míru, v níž se na celkové částce podílely jednotlivé přestupky.

[23] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že o totožné právní otázce ve věci stejného stěžovatele rozhodoval v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 – 43, od jehož závěrů se nyní nemá důvodu odchýlit.

[24] Ukládání správních trestů za dva a více přestupků upravuje § 41 odst. 1 přestupkového zákona následovně: „*Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*“

[25] V souladu s tímto ustanovením, který upravuje tzv. absorpční zásadu při ukládání trestů za souběh přestupků, uložily správní orgány stěžovateli pokutu podle § 17f písm. d) zákona o potravinách ve výši 70 000 Kč. Správní orgány uvedly, že v daném případě byl přísněji postižitelný druhý z výše uvedených přestupků (viz bod [1] tohoto rozsudku), který spočíval v porušení § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách. Ve správních rozhodnutích zároveň dostatečně popsaly hlediska a okolnosti, na základě nichž v souladu s § 37 a násl. přestupkového zákona určily výši úhrnné pokuty (viz str. 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí a str. 9 - 12 rozhodnutí žalované). Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu primárně za nejprísněji trestný (nejzávažnější) přestupek týkající se výrobku Pilos, přičemž při určení její výše přihlédly k tomu, že se stěžovatel dopustil dvou přestupků v souběhu. Zároveň je z odůvodnění jejich rozhodnutí zřejmé, že míru, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se přestupky, nestanovily.

Stěžovateli však nelze přisvědčit, že by se mělo jednat o nedostatek, který by způsoboval nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí.

[26] Podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh přestupků ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za přestupky 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 přestupkového zákona]. Pachatelé lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný (shodně § 12 odst. 1 věty první starého přestupkového zákona i § 41 odst. 1 věty první přestupkového zákona). Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž trestní sazba za nejprísnější přestupek pohlcuje sazby za přestupky 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 NSS 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. Nelze přitom přehlédnout, že je sankce ukládána za více přestupků, 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 přestupků správní orgán „vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přiblížit 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; 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) přestupku (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 přestupky, 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 přestupků. Bude-li závažnost nejtěžšího přestupku velmi vysoká, budou mít ostatní bagatelní přestupky na výši úhrnné sankce jen minimální. Naopak velmi vysoká závažnost ostatních sbíhajících se přestupků by se měla ve výměře sankce vycházející z nejtěžšího přestupku (především je-li jeho závažnost nízká) odrazit. Uvedené však neznamená, že by se výsledná úroveň závažnosti souhrnu sbíhajících se přestupků „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 uložení výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti jsou povinny zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají za více sbíhajících se přestupků. Neznamená to však, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy stanovit poměr jednotlivých zvažovaných hledisek. Tento závěr nijak neodporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu, na níž stěžovatel odkazoval [(viz odstavec [10]), 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 stanovit vliv jednotlivých hledisek. 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). Pro úplnost lze uvést, že 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] Stanovení poměru 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 přestupku (ať nejtěžším či ostatních), nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti (srov. odstavec [27]). Celek je v tomto případě dokonce zásadně „méně“ než součet částí, neboť trestání souběhu v souladu s absorpční zásadou je privilegováno (blíže viz odstavec [31]).

[31] Stanovení míry jednotlivých sbíhajících se přestupků 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 [28] a judikaturu tam zmiňovanou). I pokud odvolací správní orgán rozhoduje o sankci poté, co pachatele pro některý ze sbíhajících se přestupků neuzná vinným, neodečte jeho předem stanovenou míru z celkové sankce, nýbrž závažnost souhrnu zbývajících přestupků znovu posoudí.

[32] Jelikož poměr jednotlivých hledisek (včetně přitěžujících okolností) nelze spolehlivě stanovit, bylo by možné přiřadit číselnou hodnotu jednotlivým sbíhajícím se přestupkům pouze tak, že by byla (dílčí) pokuta určena zvlášť pro každý z nich. Tehdy by však byla konečná úhrnná pokuta nutně dána jejich součtem. Stanovení poměru jednotlivých sbíhajících se přestupků 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 přestupku na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou primárně za nejtěžší přestupek, 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] Nad rámec přípustných kasačních námitek soud uvádí, že shodné závěry platí i pro případy, kdy o sbíhajících se přestupcích 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 Nejvyššího správního soudu k závěru, že ani pro trestání sbíhajících se přestupků 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 přestupku a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, viz § 43 odst. 1 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 přestupků.

[34] Nejvyšší správní soud tak na základě výše uvedených úvah dospěl již v rozsudku č. j. 9 As 299/2019 - 43 k závěru, 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 totiž odpovědnost stěžovatele, nikoli jeho dodavatelů. Upozorňuje-li proto stěžovatel na údajné porušení povinností

jeho dodavateli, mívá se tím s předmětem projednávané věci. Krajský soud proto posoudil tuto právní otázku správně.

[35] Nevyčíslení podílů jednotlivých sbíhajících se přestupků na úhrnné pokutě, stěžovateli neznemožňuje požadovat náhradu škody po jeho dodavatelích. Úkolem správních orgánů je určit výši sankce (pokuty), nikoli výši škody. Je věcí stěžovatele, aby si posoudil, zda je mu 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 mu ani ve splnění této povinnosti nikterak bráněno. Kasační soud proto přisvědčuje krajskému soudu, že postupem správních orgánů nebylo zasaženo do stěžovatelova vlastnického práva, ani se nepříčí jiným principům právního státu.

[36] Na závěr soud dodává, že nevyhověl stěžovatelovu návrhu na nařízení soudního jednání, neboť dle § 109 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Žádost stěžovatele o nařízení jednání přitom sama o sobě nezakládá povinnost soudu jednání provést (viz rozsudek NSS 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.

## VI. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec 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 9. června 2020

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu