



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové 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 žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 11. 2018, čj. SZPI/AG426-29/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 1. 2020, č. j. 57 A 5/2019-91,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Plzni (správní orgán I. stupně), ze dne 13. 9. 2018 a rozhodnutím žalované ze dne 7. 11. 2018 byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku:

- ❖ podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), neboť dne 21. 2. 2018 v provozovně Hrádecká v Sušici uváděla do prodeje a nabízela k prodeji jakosti nevyhovující brambory;
- ❖ podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, neboť 16. 5. 2018 v provozovně Americká v Plzni nabízela 36 kusů nebezpečných masných výrobků (přítomnost salmonelly), a dále v období od 10. 5. 2018 do 18. 5. 2018 v blíže nezjištěných provozovnách uváděla na trh nebezpečnou potravinu téže šarže v množství 1 372 kusů;
- ❖ podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách, neboť dne 12. 6. 2018 v provozovně Moravská/Sokolovská v Tachově uváděla na trh formou prodeje a nabídky k prodeji jakosti nevyhovující česnek.

Za spáchání těchto přestupků žalovaná uložila žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 130 000 Kč, a to za užití absorpční zásady vyjádřené v § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Žalovaná snížila pokutu stanovenou správním orgánem I. stupně

(150 000 Kč), neboť zrušila jeden výrok prvostupňového rozhodnutí (uvádění do prodeje jakosti nevyhovujících jahod) a řízení v tomto rozsahu zastavila.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované marně bránila žalobou podanou u krajského soudu. Krajský soud její žalobu zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu obsáhlou kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Předně namítla vadu nepřezkoumatelnosti rozsudku spočívající v tom, že krajský soud zamítl správní žalobu, byť zde byla zjevná nepřezkoumatelnost správními orgány stanovené výše úhrnné pokuty. Krajský soud nesprávně a neúplně posoudil žalobní body stěžovatelky týkající se chybné aplikace absorpční zásady při ukládání úhrnné pokuty, která je dána nedostatečným odůvodněním úhrnné pokuty. Krajský soud se nevyjádřil ke stěžovatelčiným odkazům na judikaturu. Správní orgány k výpočtu pokuty neuvedly nic. Stejně tak není přezkoumatelná částka 20 000 Kč, o kterou žalovaná pokutu v odvolacím řízení snížila (k této otázce se prý krajský soud řádně nevyjádřil). Žalovaná pro snížení pokuty neměla žádný podklad, neboť z rozhodnutí správního orgánu I. stupně neplynulo, jaký vliv měl přestupek (o němž žalovaná řízení zastavila) na výši úhrnné pokuty. Dle stěžovatelky by mělo být ze správního rozhodnutí seznatelné, jak správní orgán určil základ úhrnné pokuty a v jakém rozsahu se přestupky podílely na zvýšení tohoto základu.

[4] Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že by její žalobní námitka ohledně snížení pokuty v odvolacím řízení byla uplatněna opožděně. Stěžovatelka mohla kdykoliv v průběhu řízení před soudem svou stávající argumentaci (uplatněný důvod nepřezkoumatelnosti) rozvíjet a doplňovat. Stěžovatelka znovu shodně s žalobou odkázala na správní praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a dovodila, že se jí krajský soud řádně nezabýval. Stěžovatelka znovu opakuje, že aplikace absorpční zásady tak, jak ji provedly správní orgány, ztěžuje uplatnění regresních nároků vůči jejím dodavatelům.

[5] Závěrem stěžovatelka požádala o konání jednání ve věci a navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil společně s napadeným rozhodnutím žalované.

[6] Žalovaná ve vyjádření souhlasí s rozsudkem krajského soudu. Odmítá, že by bylo její rozhodnutí či rozhodnutí správního orgánu I. stupně ohledně uložení správního trestu nepřezkoumatelné. Přiměřenost snížení pokuty v odvolacím řízení žalovaná odůvodnila na straně 17 rozhodnutí. Žalovaná je přesvědčena, že při ukládání správního trestu postupovala v souladu s absorpční zásadou a dle kritérií uvedených v § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Předně NSS uvádí, že obdobným sporem mezi stejnými účastníky se již zabýval v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43. V tomto rozsudku se vypořádal s klíčovou otázkou nynější věci. Dovodil, že při ukládání úhrnné sankce postupuje správní orgán v souladu se zásadou absorpce, nikoli kumulace; proto v odůvodnění svého rozhodnutí nevyčísluje podíl

pokračování

jednotlivých sbíhajících se přestupků na celkové výši uložené pokuty. NSS se se závěry tohoto rozsudku plně ztotožňuje a pro stručnost bude na tento rozsudek dále odkazovat. Nemá smysl, aby opakoval veškeré argumenty, které stěžovatelka jistě dobře zná.

K namítané vadě nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[10] Je pravda, že napadený rozsudek krajského soudu trpí typickým nešvarem českého soudnictví, totiž zbytnělou narativní (popisnou) částí. Z 90 bodů (odstavců) rozsudku tvoří reprodukce věci a argumentů účastníků plných 70 bodů, vlastní argumentace krajského soudu se skrývá v posledních dvaceti bodech rozsudku. Ještě patrnější je tato disproporce v počtu stránek rozsudku – z 30 stran tvoří vlastní argumentace soudu (část VII až X) jen něco více než 2 strany rozsudku. Takovýto styl rozhodnutí krajského soudu lze po právu kritizovat, neboť porušuje zákaz opisovat ze spisu skutkové přednesy účastníků a provedené důkazy (§ 157 odst. 2 o. s. ř., přiměřeně použitelný dle § 64 s. ř. s.).

[11] Na druhou stranu na rozsudek nelze nahlížet jako na nepřezkoumatelný. Přes nepopíratelný fakt příliš dlouhých a nadbytečných popisných pasáží se krajský soud přezkoumatelným způsobem s žalobními body vypořádal. Z rozsudku krajského soudu plyne, proč považuje právní názor stěžovatelky za nesprávný, jak se vypořádal s žalobními body a proč se jednou žalobní námitkou věcně nezabýval. Krajský soud se dostatečně věnoval i argumentaci o opačném postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (viz bod 86 napadeného rozsudku). Řádně se zabýval také námitkou nepřezkoumatelnosti části správních rozhodnutí o uložení pokutě (viz bod 80 napadeného rozsudku).

[12] To, že se k žalobou citované judikatuře krajský soud zevrubně nevyjádřil, není důvodem nepřezkoumatelnosti, neboť krajský soud uvedl svůj právní názor, konkurující názoru stěžovatelky. Soud totiž nemusí nutně volit cestu vypořádání se s každým dílčím argumentem, ale může proti návrhu postavit právní názor, v jehož konkurenci návrhové body jako celek neobstojí [srov. např. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68, nebo rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, bod 34]. To platí tím spíše, argumentuje-li (obšírná) žaloba judikaturou zakládající jen obecné maximy, s nimiž se sice soud může v obecné rovině ztotožnit, ovšem na aktuálně řešený případ nemají žádný konkrétní dopad.

[13] Dílčí nedostatky odůvodnění krajského soudu nemohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) *in fine* s. ř. s.]. Důvodem zrušení rozsudku nemůže být jen příkaz, aby soud odstranil nadbytečné pasáže a zkrátil přebujelou popisnou část rozsudku (srov. např. rozsudek ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 Afs 57/2011-95, věc KONSTRUKTIS, bod 37).

K uplatnění absorpční zásady a přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů o uložení trestu

[14] NSS souhlasí s krajským soudem, že správní orgány svá rozhodnutí odůvodnily v souladu se zákonem. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že správní orgán posoudil povahu a závažnost přestupků i přitěžující a polehčující okolnosti (viz s. 9 a 10 rozhodnutí). Žalovaná pak zevrubně přezkoumala uložený správní trest (viz s. 12-16 rozhodnutí žalované). Absence úvah o tom, jak se ten který přestupek podílel na konečné výši pokuty, nečiní rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelným. K takové úvaze totiž nebyly správní orgány povinny (viz dále).

[15] Správní orgány ve společném řízení o přestupcích ukládaly správní trest celkem za tři přestupky (původně za čtyři, nicméně žalovaná část řízení o jednom z přestupků zastavila).

Při ukládání správního trestu ve společném řízení za více přestupků je nutno aplikovat absorpční zásadu zakotvenou v § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v souladu s níž trestní sazba za nejpřísnější přestupek pohlcuje sazby za přestupky mírnější (stov. bod 26 shora cit. rozsudku 9 As 299/2019).

[16] I při ukládání úhrnného správního trestu je nutno vycházet z obecných kritérií pro ukládání správních trestů dle § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. To správní orgány učinily. Zákon nestanovuje správním orgánům povinnost při ukládání trestů kvantitativně rozvádět, jakou měrou se jednotlivé přestupky odrazily ve výši uložené pokuty. Takové úvahy ani nejsou možné, neboť právě fakt, že obviněný spáchal více přestupků, je sám o sobě přitěžující okolností [§ 40 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].

[17] Správní orgán při úvaze o úhrnném trestu v rámci svého správního uvážení posuzuje závažnost přestupků jednotlivě, ale v konečném důsledku i v jejich souhrnu (cit. rozsudek 9 As 299/2019, bod 30). „*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 [...]. 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.*“ (rozsudek 9 As 299/2019, bod 31).

[18] K obsáhlé argumentaci ohledně údajně nerovného zacházení v postupu správního orgánu, který vede o přestupcích společné řízení, a správního orgánu, který o přestupcích společné řízení nevede (s. 11-13 kasační stížnosti), lze stěžovatelku odkázat na bod 33 rozsudku 9 As 299/2019, kde NSS dostatečně vysvětlil, že o žádné nerovné zacházení nejde, neboť v obou případech by měl být výsledek stejný.

[19] Postup správních orgánů aplikujících absorpční zásadu nebrání stěžovatelce v uplatnění nároku na náhradu škody po jejích dodavatelích (regresní nárok), shledá-li, že k takovému nároku jsou dány podmínky. Ve shodě s rozsudkem 9 As 299/2019 je nutno konstatovat, že úkolem správního orgánu je určit výši trestu, nikoliv výši škody. Není úkolem správního orgánu při ukládání správního trestu jakkoliv zohledňovat eventuální uplatnění regresního nároku stěžovatelky vůči dodavatelům. Zcela by se 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*“ (rozsudek 9 As 299/2019, bod 34). Je na stěžovatelce, zda bude škodu vymáhat a v jaké výši, resp. si určit, zda jí jedním jejích dodavatelů škoda vznikla. Právní řád jí k tomu poskytuje dostatečné prostředky (viz body 81 násl., zejm. bod 84 rozsudku krajského soudu). Postup správních orgánů tak není zásahem do stěžovatelčina vlastnického práva.

[20] Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (byť by s dílčími kvantitativními vodítky při ukládání sankcí počítala). Tato praxe (jejíž přesnou podobu NSS nezjišťoval, neboť by to pro tuto věc bylo nadbytečné) v každém případě působí ve specifické oblasti soutěžních deliktů a jistě není obecně závazná.

[21] Lze snad jen korigovat názor krajského soudu, dle něhož by argumenty stěžovatelky, i kdyby byly důvodné, nemohly vést ke zrušení rozhodnutí žalované. To by jistě mohly, v tom je třeba dát stěžovatelce za pravdu. Protože však stěžovatelčiny argumenty důvodné nejsou, je tato korekce čistě akademická.

pokračování

Nepřihlédnutí k pozdě uplatněné žalobní námitce

[22] Dle stěžovatelky se krajský soud měl zabývat tím, že žalovaná nedostatečně odůvodnila snížení pokuty o 20 000 Kč. Tuto argumentaci prý stěžovatelka neuplatnila opožděně, pouze jí rozvíjela argumentaci uplatněnou již v žalobě. NSS ani tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Nejednalo se totiž o „pouhé“ rozvinutí stávající argumentace, nýbrž o zcela nový žalobní bod. V žalobě totiž stěžovatelka nikterak nenamítala nepřezkoumatelnost právě z tohoto důvodu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu není vadou, k níž soud přihlíží i bez námitky, ledaže v důsledku této vady není správní rozhodnutí vůbec schopno přezkumu z hlediska uplatněných žalobních námitek (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 15). Proto krajský soud k této námitce správně nepřihlédl (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Nad rámec nezbytně nutného lze dodat, že takovýto žalobní bod (i kdyby byl přípustný) by byl beztak nedůvodný. Vychází totiž ze shora popřehého výčtového a „sčítacího“ (zde tedy asi logikou stěžovatelky „odčítacího“) principu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů NSS v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání, jelikož o kasační stížnosti rozhoduje NSS zpravidla bez jednání. K nařízení jednání, o což stěžovatelka bez bližšího odůvodnění žádala, neshledal NSS důvod, neboť ve věci nebylo třeba provádět dokazování a ani z jiného důvodu jej nepovažoval za potřebné (blíže viz § 109 odst. 2 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů NSS rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí náhrada nákladů nepřisluší; žalované náklady řízení nad rámec její úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. srpna 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu