



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudkyně zpravodajky Mgr. Lenky Bahýľové a soudce JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Lidl Česká republika v. o. s.**, IČO: 26178541, sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zastoupené advokátem JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, sídlem Slezská 100/7, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2017, č. j. SVS/2017/079609-G, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2019, č. j. 31 A 279/2017 - 88,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se 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. Předmět řízení a jeho předcházející průběh

[1] Rozhodnutím Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina ze dne 26. 5. 2017, č. j. SVS/2017/065859-J (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání následujících správních deliktů (přestupků):

- 1. v rozporu s § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o potravinách“), uváděla na trh potraviny klamavě označené

(uváděním na trh potravin, jejichž složení plně neodpovídalo údajům uvedeným na obalu těchto potravin, a to u tří různých typů potravin), čímž naplnila skutkovou podstatu přestupku uvedeného v § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách;

2. nedodržením příkazu stanoveného v § 3d odst. 3 zákona o potravinách (ve znění účinném do 6. 9. 2016) a § 2 odst. 2 vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, ve znění pozdějších předpisů, řádně nesplnila informační povinnost ve vztahu k příjmu potravin Sardinky s kůží a kostmi v rajčatové omáčce), čímž naplnila skutkovou podstatu přestupku uvedeného v § 17 odst. 5 zákona o potravinách.
3. nesplněním povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 písm. q) bod 3 zákona o potravinách (neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potravin nedostatečně nebo nesprávně označené) spáchala přestupek dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.

Za uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 180 000 Kč, povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč a povinnost uhradit náklady vynaložené ve věci správním orgánem jako orgánem státního veterinárního dozoru ve výši 3 200 Kč. Uvedená pokuta byla uložena v úhrnné výši dle absorpční zásady a jako nejzávažnější bylo vyhodnoceno protiprávní jednání týkající se potravin klamavě označených.

[2] Rozhodnutím žalované ze dne 31. 7. 2017, č. j. SVS/2017/079609-G (dále jen „rozhodnutí žalované“) byly ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí provedeny některé dílčí formální úpravy (pro spor v této věci nerozhodné) a v částech nedotčených těmito změnami bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

[3] Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem zamítl žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalované jako nedůvodnou. Žalobkyně namítala, že správní orgány nespecifikovaly výši, kterou se na celkové částce uložené úhrnné pokuty podílely jednotlivé sbíhající se přestupky, a proto nebyla schopna vyčíslit částku, jíž může požadovat po svých dodavatelích jako náhradu škody. Krajský soud 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 (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. Krajský soud dále žalobkyni nepřisvědčil, 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“). Krajský soud rovněž neshledal porušení vlastnického práva žalobkyně (nemůže být dotčeno tím, že se žalobkyně může nacházet v obtížnější situaci z hlediska uplatnění náhrady škody), ani jiných právních zásad.

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti napadenému rozsudku uplatnila kasační důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a, b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a navrhla, aby byly napadený rozsudek i rozhodnutí žalované zrušeny.

[5] Stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost stanovené výše úhrnné pokuty ukládané při souběhu více přestupků, a to pro nedostatek důvodů, resp. pochybení krajského soudu při hodnocení této námitky. Podle stěžovatelky krajský soud nezohlednil specifickou povahu případů, kdy správní orgány ve společném řízení projednávají více přestupků a ukládají přitom úhrnnou pokutu. V posuzované věci byla absorpční zásada při ukládání úhrnné pokuty nesprávně aplikována, což stěžovatelka dovodila z nedostatečného odůvodnění stanovené částky úhrnné pokuty, z něhož není zřejmé, zda a v jakém rozsahu byla zohledněna skutečnost, že došlo ke spáchání více přestupků. Ke stanovení, resp. výpočtu částky úhrnné pokuty (180 000 Kč) správní orgány neuvedly, co je základem pro úhrnnou pokutu a do jaké míry se do výsledné částky promítly jednotlivé další přestupky. Stěžovatelka usiluje o to, aby byla ze správního rozhodnutí zjistitelná „struktura“ úhrnné pokuty z hlediska jednotlivých přestupků.

[6] Správní orgány určily pouze nejzávažnější skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, přestože tato skutková podstata byla naplněna třemi různými skutky. V situaci, kdy správní orgány dovodily různá pochybení u různých výrobců od různých dodavatelů, která byla zjištěna při různých kontrolách, se podle stěžovatelky nemohlo jednat o „dílčí útoky“ jednoho přestupku, jak se nesprávně domníval správní soud. Správná kvalifikace je podle názoru stěžovatelky taková, že se jedná o vícečinný stejnorodý souběh tří přestupků, nikoli o přestupek jeden spáchaný třemi dílčími útoky. Stěžovatelka nesouhlasí se správní soudem v tom, že by tyto námitky byly uplatněny opožděně. Uvedené námitky totiž přímo souvisejí s nepřezkoumatelností napadených správních rozhodnutí (nikoli pouze se zákonností napadeného správního rozhodnutí). Namítala-li stěžovatelka, že z rozhodnutí o uložení úhrnné pokuty musí být patrné, co bylo základem pro uložení úhrnnou pokutu, která se určí za nejzávažnější ze sbíhajících se přestupků, pak logicky je v této námitce zahrnut i požadavek na to, aby správní orgány správně určily nejzávažnější přestupek, což ale nelze správně učinit, pokud správní orgány nesprávně kvalifikují jednotlivé skutky z hlediska počtu spáchaných přestupků, z nichž mají určit přestupek nejzávažnější. Navíc správní soud přehlédl, že, byť se stěžovatelka v žalobě zaměřila převážně na námitku nepřezkoumatelnosti napadených správních rozhodnutí, tak napadená rozhodnutí označila též jako „nezákonná“.

[7] Stěžovatelka dále odkázala na judikaturu, která je dle jejího názoru relevantní z hlediska požadavků na náležité odůvodnění úhrnné pokuty s tím, že krajský soud se k této judikatuře v napadeném rozsudku blíže nevyjádřil (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012 - 45, ze dne 20. 4. 2018, č. j. 8 As 173/2016 - 35). Nesouhlasila též s názorem správního soudu, že jí uváděné minimální požadavky na odůvodnění úhrnných pokut mají být v rozporu se zásadou absorpce a že by se mělo jednat o uplatnění zásady kumulace. Argumentace stěžovatelky nesměřovala proti aplikaci absorpční zásady, požadovala ale její

řádnou aplikaci. Podstatou správné aplikace absorpční zásady je uložení pokuty (trestu) za nejzávažnější přestupek, resp. za přestupek nejpřísněji 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 při úvaze o výši pokuty musí přezkoumatelným způsobem uvést, v jaké výši určil základ pro předmětnou úhrnnou pokutu (jenž by vycházel z pokuty za nejzávažnější přestupek) a v jakém rozsahu, popř. zda vůbec, se každý další přestupek podílí na konečné výši úhrnné pokuty.

[8] Pro stěžovatelčin výklad lze nalézt oporu také v judikatuře Nejvyššího správního soudu zabývající se aplikací absorpční metody u případů, kdy sbíhající se přestupky nebyly projednávány a sankce ukládány v jednom společném řízení, ale ve více samostatných správních řízeních. I v těchto případech, kdy je výsledkem uložení několika pokut v několika samostatných řízeních, musí být aplikována absorpční zásada, tj. že v později projednávaných případech musí být zohledněny pokuty uložené v dřívějších případech (rozsudky ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53). V těchto případech tak dochází k tomu, že (i) je pro dotčeného účastníka řízení jasně seznatelné, který přestupek považoval správní orgán za nejzávažnější a jaká za něj byla uložena pokuta (tedy de facto základ úhrnné pokuty), a současně (ii) je pro dotčeného účastníka řízení jasně seznatelné (ze zbývajících řízení, kde bylo rozhodováno o ostatních sbíhajících se přestupcích, které správní orgán nevyhodnotil jako nejzávažnější), do jaké míry, popř. zda vůbec daný přestupek navýšil pokutu za nejzávažnější přestupek. I v těchto ostatních správních řízeních je totiž vyčíslena konkrétní částka dodatečně ukládané pokuty (není-li od uložení pokuty upuštěno s odkazem na již uložený trest za nejzávažnější přestupek).

[9] Za situace, kdy stěžovatelka nemůže ovlivnit, zda se správní orgán rozhodne vést jedno společné řízení o více přestupcích, anebo o každém z nich zvlášť, nelze připustit, aby správním orgánem zvolený procesní postup byl určujícím faktorem z hlediska přezkoumatelnosti způsobu stanovení výše pokuty a zásahu do soukromoprávní sféry a majetkových práv stěžovatelky, aniž by pro takovýto zásah a omezení práv existoval zákonný podklad. V posuzovaném případě správní orgány pochybily, pokud aplikovaly absorpční metodu pouze na skutky a přestupky projednávané v rámci předmětného správního řízení, přestože správně měla být absorpční metoda aplikována i na přestupky a skutky, za které byla stěžovatelce uložena pokuta 220 000 Kč (ve správním řízení vedeném u prvostupňového orgánu pod č. j. SVS/2017/018153-J).

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem správního soudu, že údajně „žalovaný napravil pochybení prvostupňového orgánu“, neboť žalovaný toto pochybení nezohlednil, ale pouze je zmínil a absorpční metodu již neaplikoval na všechny přestupky (skutky) projednávané v obou relevantních správních řízeních. Stěžovatelka zároveň nesouhlasila s názorem správního soudu, že by toto pochybení nebylo možné podřadit pod žalobní námitku nepřezkoumatelnosti uložené úhrnné pokuty, neboť tato námitka zahrnovala i požadavek na správnou aplikaci absorpční metody. Stěžovatelka nicméně v žalobě namítala též nezákonnost napadených správních rozhodnutí, a proto měl krajský soud toto pochybení posoudit jako důvod pro zrušení rozhodnutí žalované.

pokračování

[11] Krajský soud se podle stěžovatelky rovněž nedostatečně vypořádal s argumentací poukazující na transparentní správní praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při ukládání úhrnných pokut za více přestupků projednávaných ve společném správním řízení. K poznámce správního soudu, že také argumentace metodikou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže byla uplatněna až v doplňujícím vyjádření ze dne 19. 9. 2019, stěžovatelka uvádí, že v rámci své včas uplatněné žalobní námítky o nepřezkoumatelnosti správními orgány uložené úhrnné sankce nepochybně mohla kdykoli v průběhu soudního řízení svou stávající argumentaci rozvíjet a doplňovat. Přestože správní praxe jednoho správního úřadu není závazná pro jiný správní orgán s odlišnou působností, ani pro správní soud, nelze podle stěžovatelky takovou správní praxi pouze s tímto obecným konstatováním zcela přehlížet.

[12] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud nesprávně a nedostatečně posoudil jí namítané negativní důsledky a zásahy do jejích práv. Argumentovala, že uhrazená pokuta za přestupky pro porušení potravinářských předpisů (z důvodu její objektivní odpovědnosti) pro ni představuje ze soukromoprávního hlediska škodu, která jí vznikla v příčinné souvislosti s porušením smluvních povinností jejích dodavatelů potravin. Tuto škodu ovšem stěžovatelka bude moci účinně vymáhat pouze tehdy, bude-li vědět, jaká část úhrnné pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku, za který je jí úhrnná pokuta dle zásady absorpce ukládána. Neobsahuje-li rozhodnutí o pokutě náležité, dostatečně konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění uložené úhrnné pokuty, ocitá se stěžovatelka v pozici, kdy není schopna prokazatelným způsobem vyčíslit svůj nárok, který by následně mohla úspěšně uplatnit jako náhradu škody vůči skutečným původcům porušení potravinářských norem. V důsledku nedostatečného odůvodnění správního rozhodnutí proto stěžovatelka byla omezena na svých právech účinně se domáhat svých nároků na náhradu škody vůči dodavatelům, v konečném důsledku pak byla dotčena na svém vlastnickém právu.

[13] Stěžovatelka zároveň požádala Nejvyšší správní soud, aby za účelem projednání její kasační stížnosti nařídil ve věci soudní jednání.

[14] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Těžištěm 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

(ne)přezkoumatelné rozhodnutí o přestupku, není-li v něm specifikována „vnitřní struktura“ pokuty. Nejvyšší správní soud se obdobným sporem (resp. obdobnými argumenty kasační stížnosti) podrobně zabýval v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43, v němž argumentaci stěžovatelky nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že při ukládání úhrnné sankce postupuje správní orgán v souladu se zásadou absorpce, nikoli kumulace; proto v odůvodnění svého rozhodnutí nevyčísľuje podíl jednotlivých sbíhajících se přestupků na celkové výši uložené pokuty. Tento názor byl následován (k dalším obdobně koncipovaným kasačním stížnostem stěžovatelky) rovněž 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 či ze dne 7. 1. 2021, č. j. 7 As 293/2020 - 40, a ani v této věci nevidí Nejvyšší správní soud důvod k tomu, aby se od přijatého závěru konstantní judikatury odchýlil.

[18] Jak Nejvyšší správní soud v odkazovaných rozsudcích konstatoval, podstata ukládání úhrnného trestu za 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 i § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich]. Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný (shodně § 12 odst. 1 věty první zákona č. 200/1990 Sb. i § 41 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb.). 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).

[19] Při určení výměry úhrnného trestu je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí. Nelze při tom přehlédnout, že je sankce ukládána za více přestupků, což „obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla prísnější 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 přihlédnout 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).

[20] Stěžejní je povinnost správních orgánů náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložení výměry (úhrnné) sankce. Správní orgány jsou tedy povinny vyhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně skutečnosti, že je sankce ukládána za více sbíhajících se deliktů. To však neznamená, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tj. vyčísľit váhu jednotlivých zvažovaných hledisek. Takový požadavek z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, na níž stěžovatelka odkazovala, nevyplývá.

pokračování

Akcent na individualizaci při úvahách o uložení konkrétní sankce je nutno chápat tak, že správní orgány jsou povinny zohlednit všechny relevantní okolnosti konkrétního případu, nikoliv jako požadavek na to, aby byl vyčíslován podíl či poměr jednotlivých zvažovaných hledisek na uložené pokutě. Zcela dostačuje, pokud správní orgán uvede, „jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou“, jednotlivým hlediskům přiřadil (viz rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 – 66). Správní praxe či metodika ÚOHS, na niž stěžovatelka poukazovala, na tomto závěru nemůže nic změnit, neboť není obecně závazná.

[21] Požadavkem stěžovatelky na vyčíslování váhy jednotlivých sbíhajících se přestupků, jakož i její související argumentací, kterou poukazovala na domnělé výhody vedení samostatných správních řízení za jednotlivé přestupky z hlediska ukládané sankce, stejně jako namítaným zásahem do jejího vlastnického práva (resp. práva na náhradu škody) v důsledku nevyčíslení podílů jednotlivých přestupků na uložené pokutě se v dalších podrobnostech již zabýval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 – 43, na jehož odůvodnění (body 30 – 35) postačí pro účely tohoto rozsudku odkázat.

[22] Lze tedy shrnout, že při ukládání úhrnné pokuty za více přestupků současně je správní orgán povinen postupovat za použití absorpční zásady, kdy za sbíhajících se přestupky dochází k uložení jediného trestu, stanoveného v rámci zákonného rozmezí, jež se vztahuje na nejzávažnější z těchto přestupků. Při odůvodňování úhrnné pokuty není správní orgán povinen vymezit „vnitřní strukturu pokuty“, tedy kvantifikovat částku připadající na nejprísněji trestný přestupek tvořící „základ pokuty“ a dále kvantifikovat míru, v jaké se spáchání jednotlivých dalších přestupků promítlo do navýšení částky „základu“ na celkovou částku úhrnné pokuty, jak požadovala stěžovatelka. Není tedy nepřekoumatelné ani nezákonné rozhodnutí žalovaného, které takové vyčíslení, resp. rozpočítání pokuty na „základ“ a částky navýšení odpovídající jednotlivým dalším přestupkům neobsahuje.

[23] Po posouzení prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí žalované Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány v nyní posuzovaném případě dostaly výše vyloženým požadavkům na stanovení výše úhrnné pokuty při souběhu správních deliktů a na její odůvodnění ve svých rozhodnutích.

[24] Žalovaná se v odůvodnění výroku o sankci podrobně věnovala na s. 12 – 17 svého rozhodnutí. V daném případě byl nejprísněji postižitelný přestupek spočívající v klamavém označení zboží podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, jehož sankční ustanovení umožňuje uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč. Z odůvodnění je zřetelné, že žalovaná protiprávní jednání stěžovatelky podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách hodnotila jako vícečinný stejnorodý souběh tří přestupků (klamavé označení u tří typů produktů), dalšími sbíhajícími přestupky pak byly přestupky podle § 17 odst. 5 zákona o potravinách a podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách. Správní orgány dostatečně popsaly hlediska a okolnosti, na jejichž podkladě byla určena výše úhrnné pokuty (viz str. 10 prvostupňového rozhodnutí a zejména lze odkázat na podrobné odůvodnění na s. 13 - 16 rozhodnutí žalované).

[25] Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu za nejprísneji trestný (nejzávažnější) přestupek, přičemž při určení její výše přihlídlý mj. k tomu, že se stěžovatelka dopustila více přestupků v souběhu. V odůvodnění nebyla míra, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se přestupky, konkrétně stanovena, žalovaná nicméně na základě podrobného zhodnocení jednotlivých přestupků konstatovala, že „*tři shora uvedené správní delikty podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách se podílely na celkové závažnosti posuzovaného protiprávního jednání podílem vyšším, správní delikt podle § 17 odst. 5 zákona o potravinách podílem nepatrným a správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách podílem malým*“. Z odůvodnění žalované je rovněž zřejmé, který z přestupků podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách byl považován za individuálně nejzávažnější (klamavé označení výrobku „Eidam – zrající plnotučný sýr, plátky“) a z jakých důvodů (s. 13 – 14 rozhodnutí žalované). V kontextu shora uvedené argumentace lze odůvodnění správních orgánů (zejména pak odůvodnění žalované) považovat za zcela dostačující a přezkoumatelné. Jelikož zdejší soud nepřisvědčil názoru stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, nemohl přisvědčit ani její argumentaci ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, pokud ji stěžovatelka spatřovala v tom, že krajský soud rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost nezrušil.

[26] Co se týká namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu, že se krajský soud nezabýval námitkami stěžovatelky, které uplatnila v podání ze dne 19. 9. 2019, ani v tomto ohledu Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro kasaci napadeného rozsudku. V uvedeném podání, které stěžovatelka krajskému soudu zaslala po cca dvou letech od podání žaloby, tedy zjevně po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby (srov. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.) stěžovatelka nad rámec uplatněné žalobní argumentace namítala, že se v projednávané věci fakticky jednalo o spáchání pěti přestupků, uvedla, že by z hlediska uplatnění zásady absorpce pro ni bylo výhodnější vedení samostatného správního řízení o jednotlivých přestupcích, poukázala na praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a teprve na ústním jednání dne 25. 9. 2019 namítala nesprávný postup správních orgánů, pokud nezohlednily, že žalobkyni byla za přestupky podle zákona o potravinách uložena v jiném řízení úhrnná pokuta ve výši 220 000 Kč, aniž by se tato pokuta v souladu se zásadou absorpce promítla do nyní přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů.

[27] Jakkoli lze stěžovatelce obecně přisvědčit, že opožděně uváděné námitky s odůvodněním sankce za přestupek (do určité míry) souvisí, je nutno na jedné straně odlišovat mezi námitkami, které pouze rozvíjejí včas uplatněné žalobní body (zde namítaná nepřezkoumatelnost uložené úhrnné sankce spočívající zejména v tom, že podíl jednotlivých sbíhajících se přestupků na celkové výši uložené pokuty nebyl konkrétně vyčíslen) a na druhé straně mezi námitkami, které se již podstatou včas uplatněné žalobní argumentace míjejí. Do první skupiny (nepřezkoumatelnost rozhodnutí o uložení sankce) lze zařadit argumentaci stěžovatelky poukazující na to, že bylo spácháno celkem pět přestupků, z nichž nebyl určen přestupek svojí povahou nejzávažnější, dále argumentaci jinou správní praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a argumentaci poukazující na výhody ukládání trestu při vedení samostatných správních řízení o jednotlivých přestupcích. V tomto ohledu lze stěžovatelce přisvědčit, že se jednalo doplňující argumentaci v intencích včas uplatněného žalobního bodu (nepřezkoumatelnost odůvodnění uložené pokuty ve vazbě na aplikaci zásady absorpce), která měla být

pokračování

vypořádána. Přestože krajský soud označil uvedené námitky za opožděné, v napadeném rozsudku se jimi (byť stručně a „nad rámec nutného odůvodnění“) zabýval. S výjimkou námitky poukazující na neurčení nejzávažnějšího přestupku, která byla v rámci posouzení odůvodnění úhrnné sankce výše vyvrácena (viz bod [22]), tak učinil s výsledkem, který koresponduje se závěry Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném rozsudku devátého senátu a rozsudcích na něj navazujících. Pouhým označením uvedených námitek za opožděné tedy krajský soud nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[28] Do druhé skupiny námitek, které stěžovatelka uplatnila až po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby, a které již nebylo možné podřadit pod námitky toliko rozvíjející včas uplatněnou žalobní argumentaci, pak spadá námitka směřující do nesprávného postupu správních orgánů, pokud nezohlednily pokutu stěžovatelce uloženou za přestupky podle zákona o potravinách v jiném správním řízení. Tuto námitku krajský soud oprávněně označil za opožděně uplatněnou a nemohl k ní přihlížet, neboť stěžovatelce jednak nic nebránilo v tom, aby ji uplatnila včas a jednak jí nepoukazovala na vadu, k níž by byl správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (srov. bod 28 a 29 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110). Jak ostatně uzavřel Nejvyšší správní soud v naposled odkazovaném rozhodnutí rozšířeného senátu, také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek, soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 stejného zákona). Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud touto námitkou pro nepřípustnost (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) nezabýval.

[29] Nejvyšší správní soud dodává, že nevyhověl návrhu stěžovatelky na nařízení soudního jednání, neboť dle § 109 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Žádost stěžovatelky o nařízení jednání 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), přičemž je plně na uvážení Nejvyššího správního soudu, zda jednání nařídí. V projednávané věci nepovažoval soud nařízení jednání za vhodné, ani nebylo třeba provádět dokazování (viz § 109 odst. 2 s. ř. s.), a proto rozhodl bez jednání.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení jí tudíž přiznána nebyla (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

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

V Brně dne 16. března 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu