



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zast. JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, čj. SZPI/AI338-38/2017, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 10. 2019, čj. 57 A 30/2018-74,

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. Žalovanému **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] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Táboře (dále „správní orgán I. stupně“), ze dne 8. 1. 2018, čj. SZPI/AI338-35/2017, byla žalobkyni (dále „stěžovatelka“) uložena úhrnná pokuta ve výši 290 000 Kč, povinnost k úhradě nákladů laboratorního rozboru ve výši 1 815 Kč a povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Stěžovatelce byla uvedena pokuta uložena za osm přestupků spáchaných podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, které spočívaly v tom, že v různých provozovnách uvedla na trh potraviny nesplňující požadavky na bezpečnost, že uvedla na trh potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti bez označení této skutečnosti, že nevyřadila

z dalšího uvádění na trh potravinu neoznačenou datem spotřeby a že uváděla pro spotřebitele zavádějící informace o některých potravinách stran jejich totožnosti a množství.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala stěžovatelka odvolání, o kterém rozhodl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím tak, že snížil uloženou pokutu na 260 000 Kč z důvodu, že o přestupku č. 2 mělo být rozhodnuto v rámci již pravomocně skončeného řízení vedeného pod sp. zn. SZPI/AA357/2017. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Následně podala stěžovatelka ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích žalobu proti rozhodnutí žalovaného, který ji v záhlaví označeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[4] Podle krajského je odůvodnění správních rozhodnutí dostatečné. Stěžovatelce byl uložen úhrnný trest podle absorpční zásady [§ 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)]. Správní orgán I. stupně posuzoval závažnost jednotlivých přestupků. Jako nejzávažnější vyhodnotil ten přestupek, který v nejvyšší míře poškodil či ohrozil práva spotřebitele. Tímto přestupkem bylo uvádění potravin kontaminovaných plísní na trh, neboť jím bylo přímo ohroženo zdraví konečného spotřebitele. Odůvodnění výše uložené pokuty je proto logické. Žalovaný se dostatečně vypořádal se všemi aspekty protiprávní činnosti. Zohlednil skutečnost, že o dvou přestupcích nemělo být rozhodnuto v tomto správním řízení, a v souladu se zákonem snížil pokutu uloženou správním orgánem I. stupně. Úvahy o rozsahu snížení pokuty přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Při určení druhu a výměry sankce správní orgány respektovaly § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Zabývaly se povahou a závažností přestupků, jakož i polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi. V neprospěch žalobce pak byla hodnocena skutečnost, že byl porušen zájem na zdraví spotřebitelů. Odůvodnění výše uložené pokuty je proto přezkoumatelné.

[5] Pokuta byla uložena stěžovatelce za porušení její veřejnoprávní povinnosti. Byla to totiž ona, kdo jednal v rozporu s veřejnoprávními předpisy chránícími veřejný zájem. Ustanovení § 4 odst. 2 písm. h) 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“), nelze vykládat tak, že zavinění dodavatele se váže k porušení veřejnoprávní povinnosti odběratele, který potraviny dál nabízí spotřebitelům. Správní orgány nehodnotily, zda porušení veřejnoprávní povinnosti stěžovatelkou mohlo mít původní příčinu v jednání dodavatelů. Pokud dodavatel nesplnil některou povinnost vyplývající z předpisů potravinového práva, může mít tato skutečnost význam v rovině soukromoprávní. Tuto rovinu však správní orgány ani správní soud nepřezkouvají. Pochybení dodavatelů nejsou a z povahy věci ani nemohou být předmětem řízení, stejně jako zjišťování podílu toho kterého dodavatele na výši uložené sankce. Správní orgány nejsou povinny uvést, jakou měrou jednotlivý přestupek ovlivnil výši uložené sankce. Ukládání sankcí za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení. Správní orgány správně použily absorpční zásadu a dostatečně zdůvodnily způsob stanovení uložené pokuty. Výše pokuty odpovídá 0,5 % nejvyšší zákonné sazby za nejzávažnější přestupek. Není proto nepřiměřená. Do majetkové sféry stěžovatelky nebylo zasaženo. Krajský soud

pokračování

zamítl návrh na provedení důkazu příkazem předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže stran postupu při stanovení výše pokut. Tento příkaz totiž nemůže být pro žalovaného závazný, neboť je určen pro jiný správní orgán.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu obsáhlou kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v tom, že krajský soud opomněl argumentaci stěžovatelky obsaženou ve vyjádření ze dne 16. 10. 2019 a že zamítl správní žalobu, byť zde byla zjevná nepřezkoumatelnost správními orgány stanovené výše úhrnné pokuty. Správní orgány nesprávně použily absorpční zásadu, pakliže nedostatečně odůvodnily částku úhrnné pokuty. Nelze totiž přezkoumat, zda při jejím stanovení zhodnotily spáchání více přestupků. Žalovaný rovněž neodůvodnil, proč přestupek č. 2 ohodnotil částkou 30 000 Kč. Nelze proto přezkoumat, zda snížení pokuty o tuto částku dostatečně zohledňuje vliv přestupku č. 2 na původní výši úhrnné pokuty. Z odůvodnění správních rozhodnutí není zřejmé, co je základem pro úhrnnou pokutu (který by vycházel z pokuty určené za nejzávažnější přestupek), a do jaké míry se do celkové částky promítly další přestupky. Tím je dán prostor pro svévoli ve správním uvážení při ukládání pokuty. Ze správního rozhodnutí musí být zjistitelná a přezkoumatelná struktura úhrnné pokuty z hlediska jednotlivých přestupků. Tyto požadavky na odůvodnění úhrnné pokuty vyplývají z podstaty věci a z principů, které judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila stran přezkoumatelnosti ukládání pokut a správného použití absorpční zásady. Stěžovatelka nežádá použití kumulativní zásady, nýbrž to, aby absorpční zásada byla použita přezkoumatelným způsobem. I pokud není o sbíhajících se přestupcích vedeno společné řízení, je nutné v později vedených řízeních postupovat v souladu s absorpční zásadou. Jelikož v těchto případech je za sbíhající se přestupky ukládána samostatná pokuta a výše pokuty za jednotlivé přestupky je tak známá, vedl by postup zastávaný správními orgány při ukládání úhrnné pokuty ve společném řízení k neodůvodněným rozdílům. Krajský soud nedostatečně vypořádal argumentaci stěžovatelky stran správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při ukládání úhrnných pokut. Byť tato praxe není závazná pro jiný správní orgán, nelze ji přehlížet. Potvrzuje totiž, že stěžovatelkou namítané požadavky na odůvodnění úhrnné pokuty jsou opodstatněné a v praxi použitelné.

[8] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nesprávně a nedostatečně posoudil namítané negativní důsledky a zásahy do jejích práv způsobené nepřezkoumatelným odůvodněním úhrnné pokuty. Ta představuje pro stěžovatelku ze soukromoprávního hlediska škodu, která jí vznikla v příčinné souvislosti s porušením smluvních povinností jejího dodavatele potravin. Tuto škodu 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, musí stěžovatelka znát konkrétní výši škody, kterou jí jednotliví dodavatelé způsobili. Musí vědět, jaká část úhrnné pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku, za který je úhrnná pokuta dle zásady absorpce ukládána.

Neobsahuje-li správní rozhodnutí náležitě a dostatečně konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění uložené úhrnné pokuty, není stěžovatelka schopna prokazatelným způsobem vyčíslit svůj nárok.

[9] Účelem ukládání pokut provozovatelům potravinářského podniku by měla být snaha, aby byly vytvořeny předpoklady pro naplnění účelu ukládané sankce, mezi které by mělo patřit úsilí snížit uvádění problematických potravin na trh. K tomu bude přispívat, pokud bude skutečný původce porušení potravinářské normy dotčen touto částí uložené úhrnné pokuty, jejíž uložení zapříčinil, byť by byl dotčen nepřímo v rámci soukromoprávní sféry uložením povinnosti k náhradě škody. Pohledávka na náhradu škody vůči dodavatelům je součástí majetku stěžovatelky, který požívá ochrany dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Je-li v důsledku nedostatečného odůvodnění správního rozhodnutí stěžovatelka omezena na svých právech účinně se domáhat nároků na náhradu škody vůči dodavatelům, pak je v konečném důsledku dotčena na svém ústavním právu na ochranu vlastnictví. Závěrem stěžovatelka požádala o konání jednání ve věci.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stejně jako správní orgán I. stupně postupoval v mezích správního uvážení. Při uložení pokuty byla použita absorpční zásada v souladu se zákonem a judikaturou. Pokuta byla náležitě odůvodněna a struktura jejího uložení je z odůvodnění patrná. Platné právo správnímu orgánu neukládá, aby v odůvodnění určil částku, která připadá na nejpřísněji postižitelný přestupek, a aby následně tuto částku upravoval tak, až by se dopočetl konečné výši pokuty. Naopak musí přihlídnout ke kritériím uvedeným v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný odůvodnil, proč došlo ke snížení pokuty o 30 000 Kč. Odvolací orgán nemusí znát přesné číselné vyjádření všech aspektů, tak jak je vnímal správní orgán I. stupně. Nýbrž může sám v rámci svého správního uvážení rozhodnout, jaké snížení pokuty bude v daném případě přiměřené. Je-li úhrnná pokuta ukládána na základě absorpční zásady, nelze kvantifikovat, jaká část pokuty připadá na jednotlivé přestupky. Úvahy o výši pokuty jsou rozumné, ucelené, koherentní a logické. Vyjádření stěžovatelky ze dne 16. 10. 2019 bylo podáno až po uplynutí lhůty pro rozšíření žalobních bodů podle § 71 odst. 2 s. ř. s. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Předmětem sporu v nyní projednávané 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. Zodpovězení této otázky je klíčové pro posouzení, zda krajský soud nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Přezkoumal-li by totiž rozhodnutí žalovaného, které pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil by vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91).

pokračování

[13] Nejvyšší správní soud se touto stěžejní otázkou zabýval již v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43, *Lidl*. Právní názor v něm vyslovený byl Nejvyšším správním soudem následován také v rozsudcích ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 As 110/2020-53, ze dne 18. 8. 2020, čj. 10 As 130/2020-66, ze dne 7. 1. 2021, čj. 7 As 293/2020-40, ze dne 16. 3. 2021, čj. 6 As 226/2019-32, nebo ze dne 5. 8. 2021, čj. 6 As 29/2020-45, jež se týkaly kasačních stížností stěžovatelky v jiných věcech, avšak s obdobnou právní argumentací, a to i ve vztahu k ukládání úhrnného trestu podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Nyní rozhodující senát neshledal důvod se v projednávané věci od judikaturně ustálených závěrů vyplývajících z rozsudku *Lidl* odchýlit (viz níže), a proto z nich vychází.

[14] Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *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.*

[15] Podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky dále platí, že *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 nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*

[16] Podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh přestupků ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením řízení. Trestání je v takových případech, k nimž náleží i nyní projednávaná věc, ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž sazba za nejprísnější delikt pohlcuje sazby za delikty mírnější (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 23. 9. 2005, čj. 6 As 8/2005-66).

[17] 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 prísnější sankcí“ (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, čj. 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 NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS, ze dne 23. 2. 2011, čj. 1 As 87/2010-108, nebo ze dne 22. 11. 2012, čj. 7 Afs 72/2012-45). Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejzávažnějšího deliktu (rozsudek NSS sp. zn. 6 As 57/2004 nebo ze dne 11. 7. 2013, čj. 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 NSS sp. zn. 5 Afs 9/2008). To však neznamená, že by se výsledná úroveň závažnosti souhrnu sbíhajících se deliktů rovnala vždy jakémusi aritmetickému součtu všech dílčích konkrétních úrovní závažnosti.

[18] Stěžejní je povinnost správních orgánů náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené 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 následně 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 NSS ze dne 25. 1. 2006, čj. 4 As 22/2005-66).

[19] Požadavek na 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. 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 deliktu na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou primárně za nejtěžší 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.

[20] Nejvyšší správní soud se proto 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.

[21] Správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zavedená na základě příkazu jeho předsedy nemůže být z podstaty principu subordinační povahy interního pokynu závazná pro jiný správní úřad. Krajský soud proto nepochybil, jestliže důkaz tímto příkazem neprovedl s odůvodněním, že nemůže být pro žalovaného závazný. Pro nyní projednávaný případ totiž není tento příkaz relevantní.

[22] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku 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 deliktů není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017-53, nebo ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62). Ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, nýbrž 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, § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). 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

pokračování

totiž nakonec ve výsledku o sankci ukládanou za souběh přestupků v souladu se zásadou absorpční.

[23] Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se přestupků na úhrnné pokutě nepodmiňuje přezkoumatelnost správního rozhodnutí v odvolacím řízení, ani v řízení před správním soudem. Rozhodnutí správního orgánu o uložení úhrnné sankce bude přezkoumatelné, pokud úvahy, na jejichž základě správní orgán dospěje ke konkrétní 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. Pokud správní orgány při úvaze o sankci dodržely zákonná pravidla pro uložení úhrnné pokuty za sbíhající se přestupky a tuto úvahu vysvětlily v odůvodnění výroku o sankci, nejde o libovůli či svévoli správních orgánů.

[24] 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 jejich dodavatelů.

[25] 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, jak správně uvedl krajský soud. 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.

[26] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu, že správní orgány v nyní posuzovaném případě dostaly požadavkům na odůvodnění rozhodnutí při ukládání úhrnné pokuty. 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 potraviny – salámu Vysočina, u které byly zjištěny okem viditelné kolonie plísní). Správní orgány shledaly jako okolnost přitěžující skutečnost, že svým jednáním stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu více přestupků (str. 12 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a str. 14 rozhodnutí žalovaného). Za pomoci kritérií dle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky posoudily povahu a závažnost přestupku a toto posouzení promítly do svých rozhodnutí (str. 11 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a str. 13-14 rozhodnutí žalovaného). Při určení druhu a výměry úhrnného správního trestu zohlednily kritéria uvedená v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Správní orgán I. stupně přihlédl ve prospěch stěžovatelky k tomu,

že o přestupku č. 1 mělo být rozhodnuto ve společném řízení s přestupky, o nichž již bylo pravomocně rozhodnuto. Žalovaný doplnil odůvodnění správního orgánu I. stupně, neboť zjistil, že rovněž o přestupku č. 2 mělo být rozhodnuto v rámci jiného společného řízení. Snížil proto ve prospěch stěžovatelky uloženou úhrnnou pokutu na 260 000 Kč. Rozsah snížení pak odůvodnil na str. 16 žalobou napadeného rozhodnutí tím, že i kdyby o všech přestupcích bylo vedeno společné řízení, nebylo by na místě při hodnocení celkové závažnosti jako střední a při zhodnocení polehčujících okolností uložit pokutu v sazbě do 50 000 000 Kč nižší než 380 000 Kč (v souvisejících řízeních byly stěžovatce uloženy pokuty 100 000 Kč za 1 přestupek a 20 000 Kč za 2 přestupky).

[27] Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu primárně za nejpřísněji trestný (nejzávažnější) přestupek, přičemž při určení její výše přihlédly k tomu, že se stěžovatelka dopustila více přestupků v souběhu a že o dvou přestupcích mělo být rozhodnuto v jiném společném řízení. Míru, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se přestupky, nevyšetřily, nicméně k takovému postupu nebyly povinny. Nejde tedy o nedostatek, který by způsoboval nedostatečnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Z výše uvedeného současně vyplývá, proč žalovaný snížil pokutu o 30 000 Kč. Úvahy žalovaného jsou proto v tomto ohledu přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že rozhodnutí správních orgánů nejsou nepřezkoumatelná, jak namítá stěžovatelka. Krajský soud proto nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, jestliže tato rozhodnutí přezkoumal. Naopak dospěl ke správnému závěru, že správní orgány řádně odůvodnily výši uložené pokuty, a to v souladu s absorpční zásadou.

[28] Stěžovatelka dále namítá, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu, že krajský soud opomněl vypořádat argumentaci stěžovatelky obsaženou ve vyjádření ze dne 16. 10. 2019. Ani tato námitka není důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka blíže nerozvádí, jakými konkrétními námitkami obsaženými v doplňujícím vyjádření ze dne 16. 10. 2019 se krajský soud opomněl zabývat. Není úkolem soudu za stěžovatelku tuto argumentaci domýšlet, nadto za situace, kdy je zmíněné vyjádření značně obsáhlé (13 stran) a obsahuje celou řadu tvrzení. Nejvyšší správní soud proto v mezích takto obecně vznesené námitky konstatuje, že se krajský soud doplňujícím vyjádřením stěžovatelky, které představuje rozvinutí včasné uplatněných žalobních bodů (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), zabýval. Krajský soud posoudil namítanou nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí v části týkající se uložené úhrnné pokuty a zhodnotil, zda žalovaný úvahy o rozsahu snížení pokuty přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Námitku stěžovatelky, dle které jsou správní orgány povinny uvést, jakou měrou který přestupek ovlivnil výši uložené sankce, pak neshledal důvodnou, neboť pro tento názor neexistuje opora v právní úpravě. Rovněž se zabýval namítanými soukromoprávními aspekty a tvrzeným zásahem do vlastnictví stěžovatelky (blíže viz rekapitulaci v bodě [4] a [5] tohoto rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

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

pokračování

[31] O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. K projednání kasační stížnosti nařídí jednání tehdy, považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování (§ 109 odst. 2 s. ř. s.). K nařízení jednání, o které stěžovatelka bez bližšího odůvodnění žádala, neshledal Nejvyšší správní soud důvod. Ve věci nebylo potřeba provádět dokazování a ani z jiného důvodu jej soud nepovažoval za potřebné. Rozhodl proto o věci bez jednání.

[32] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 12. ledna 2022

Petr Mikeš
předseda senátu