



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Lidl Česká republika v.o.s.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zastoupen JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, proti žalovanému: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 100/7, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2019, č. j. 31 A 210/2017 - 92,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Krajské veterinární správy, Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina ze dne 14. 3. 2017, č. j. SVS/2017/034230-J, byla žalobci uložena pokuta ve výši 220 000 Kč, povinnost uhradit náklady řízení a povinnost uhradit náklady vynaložené ve věci správním orgánem jako orgánem státního veterinárního dozoru. Žalobce se měl dopustit celkem tří správních deliktů (aktuálně již označených jako přestupky): měl uvádět na trh potraviny klamavě označené (jejichž složení plně neodpovídalo údajům uvedeným na obalu), ve vztahu k příjmu dvou potravin (balení Klobásky a balení Venkovská šunka) řádně nesplnil informační povinnost a konečně nevyřadil z dalšího oběhu nedostatečně či nesprávně označenou potravinu (tvarohový dezert Teddy). Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 5. 2017, č. j. SVS/2017/051886-G ve výroku II. prvostupňové rozhodnutí změnil (změna se týkala označení právního ustanovení, k jehož porušení došlo) a v částech nedotčených změnou jej potvrdil.

II.

[2] Žalobce podal proti naposledy uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 25. 9. 2019, č. j. 31 A 210/2017 - 92.

[3] Krajský soud se nejprve zabýval žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Tu žalobce shledával v nedostatečném odůvodnění uložené úhrnné pokuty, neboť by odůvodnění mělo obsahovat, jak velkou měrou přispělo spáchání jednotlivých správních deliktů k celkové výši pokuty, včetně uvedení, jakou měrou k celkové výši pokuty přispěly ty správní delikty, které správní orgány posoudily jako méně závažné a zohlednily je jako přitěžující okolnost. Tuto míru požadoval vyjádřit konkrétní částkou. V důsledku absence vyčíslení není žalobce schopen vyčíslit částku, kterou může požadovat po svých dodavatelích jako náhradu škody. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k aplikaci absorpční zásady při ukládání trestů. Žalobce fakticky domáhá vyčíslení pokut za jednotlivé spáchané delikty, tj. za správní delikt pokládaný správními orgány za nejzávažnější (uvádění klamavých výrobků na trh) a za zbylé správní delikty, které byly zhodnoceny jako přitěžující okolnost. Požaduje rovněž vyčíslení za jednotlivá porušení právních předpisů týkajících se označení zboží. Takový postup by však byl podle názoru krajského soudu v rozporu se zásadou absorpce, jelikož by tak byly určeny jednotlivé částky pokuty za každý spáchaný správní delikt. Obdobně by tomu bylo, pokud by byla určena procentní výše, jakou se ten který delikt podílí na výši uložené sankce. Ani poukaz na jednotu a bezrozpornost právního řádu nevede k závěru, že by odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí postrádalo náležitosti předepsané zákonem.

[4] K žalobním bodům namítajícím porušení práva na spravedlivý proces a práva na vlastnictví krajský soud zdůraznil, že je žalobce dovozuje z obdobných skutečností jako tvrzenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Neztotožnil se s názorem, že pokuta takto celkově formulovaná žalobci znemožňuje uplatňovat škodu po svých dodavatelích. Je totiž na něm, aby v řízení o náhradě škody po dodavateli určil výši škody, kterou bude v civilním řízení požadovat. Proto nedošlo ani k porušení práva na spravedlivý proces.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že případné požadování náhrady škody je nemožné a nezákonné ve světle zákazu plynoucího z § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle. Toto ustanovení není předmětem tohoto řízení a navíc pouze zakazuje požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavatelích bez jeho zavinění, a nijak se proto nedotýká možné odpovědnosti za škodu způsobenou zaviněním dodavatele.

[6] Jako pozdě uplatněnou krajský soud vyhodnotil námitku týkající se tvrzeného spáchání devíti správních deliktů, ačkoli je správní orgány posoudily jako tři správní delikty s devíti porušeními zákonných ustanovení. Obdobně tomu bylo u námitky vytykající posouzení, zda se skutečně jedná o stejné správní delikty, jejichž opětovné spáchání bylo správními orgány vzato jako přitěžující okolnost. Rovněž za opožděnou musel krajský soud vyhodnotit argumentaci týkající se vedení společného řízení, neboť pokud by bylo podle žalobce o každém deliktu vedeno samostatné řízení, byly by i jednotlivé sankce uvedeny samostatně. Správní orgány navíc musí vést o více spáchaných deliktech společné řízení a při ukládání sankce zohlednit absorpční zásadu.

III.

pokračování

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] 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 vytýká, že při posouzení souvislosti odůvodnění uložené úhrnné pokuty a dotčení jeho majetkových a ústavních práv věc posoudil nesprávně.

[9] Stěžovatel nesouhlasil se žalovaným v posouzení námitky o nesprávném počtu spáchaných přestupků a o absenci určení konkrétního přestupku, který správní orgány považovaly za nejzávažnější a který měl být základem úhrnné pokuty. 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 nespécifikovaly základ úhrnné pokuty, jenž by měl vycházet z pokuty uložené za nejzávažnější správní delikt, a míru, v níž se další (méně závažné) správní delikty promítly do její výše (pokud vůbec).

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

[11] Ve prospěch své argumentace odkázal na judikaturu NSS (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 nejpřísnější přestupek, která je následně navyšována za každý sbíhající se delikt.

[12] Určení výše pokuty za nejzávažnější správní delikt (základ úhrnné pokuty) a výše, v níž se na konečné částce podílejí další sbíhající se delikty (navýšení úhrnné pokuty), neodporuje absorpční zásadě. Nejde zde o určení pokuty za jednotlivé správní delikty a výběr nejpřísnější z nich (tedy absorpci pokut, jež by odporovala rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013 - 56; tímto směrem se ubírá spíše praxe správních orgánů).

[13] I pokud není o sbíhajících se správních deliktech 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 sbíhajících se správní delikty 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).

[14] Zároveň se 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 dodavateli potravin. Potřebuje proto znát, jaká část úhrnné pokuty odpovídá jednotlivému správnímu deliktu, aby mohl vyčíslit škodu způsobenou mu jednotlivými dodavateli, a to i proto aby nebyl vystaven riziku sankce pro porušení § 4 odst. 2 písm. h) zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[16] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele v této věci nevyjádřil.

V.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se skutkově i právně obdobnými případy v minulosti opakovaně zabýval. Stěžovatel byl účastníkem řízení a šlo rovněž o porušení zákona o potravinách, za které mu byla ukládána pokuta. I v souvisejících věcech byla předmětem posouzení správních soudů aplikace absorpční zásady v souvislosti s více porušeními právních předpisů. Rovněž kasační stížnosti uplatněné proti rozsudkům krajských soudů stojí na shodných argumentech. Nejvyšší správní soud se shodnou problematikou zabýval v rozsudcích sp. zn. 1 As 110/2020, 2 As 351/2019, 3 As 238/2019, 6 As 226/2019, 8 As 319/2019, 10 As 130/2020 a konečně 9 As 299/2019. Kasační stížnosti stěžovatele zamítl. Nejvyšší správní soud proto v této věci odkazuje na odůvodnění rozsudků v označených věcech, od kterých neshledal důvod se odchýlit a která přebírá i pro rozhodnutí o nyní projednávané kasační stížnosti.

[20] V projednávané věci není sporu o odpovědnosti stěžovatele za spáchané správní delikty. Stěžovatel brojí pouze proti odůvodnění výše uložené úhrnné pokuty, jež považuje za nepřezkoumatelné, jelikož správní orgány nevyčíslily míru, v níž se na celkové částce podílely jednotlivé správní delikty.

pokračování

[21] Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu primárně za nejprísněji trestný (nejzávažnější) správní delikt spočívající v zákazu uvádět na trh klamavě označené potraviny, neboť bylo zjištěno laboratorním vyšetřením, že údaje na etiketách těchto potravin neodpovídají skutečnosti. Při určení výše pokuty pak přihlíděly k ostatním sbíhajícím se deliktům. Zároveň je z odůvodnění jejich rozhodnutí zřejmé, že váhu, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se delikty, nevyšly. Stěžovateli však nelze přisvědčit, že by se mělo jednat o nedostatek, který by způsoboval nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí.

[22] Podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh správních deliktů (přestupků) ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za delikty 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 nového přestupkového zákona]. Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejprísněji trestný (shodně § 12 odst. 1 věty první starého přestupkového zákona i § 44 odst. 1 věty první nového přestupkového zákona). Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž trestní sazba za nejprísnější delikt pohlcuje sazby za delikty 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 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).

[23] Při určení výměry úhrnného trestu je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí, přičemž nelze přehlédnout, že je sankce ukládána 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, č. j. 6 A 216/93 - 34, č. 182/1998 Soudní judikatury ve věcech správních). Při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se deliktů správní orgán „vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů“ (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) správního deliktu (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 delikty, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy (viz rozsudek č. j. 5 Afs 9/2008 - 328).

[24] Trestání souběhu záleží v každém jednotlivém případě na povaze a závažnosti sbíhajících se správních deliktů. Bude-li závažnost nejtěžšího správního deliktu velmi vysoká, budou mít ostatní bagatelní delikty na výši úhrnné sankce jen minimální vliv [ve výjimečném případě by mohlo dojít až k absorpci deliktů (souběh by byl pouze zdánlivý) a pachatel by za ostatní delikty dokonce nebyl vůbec uznán vinným]. Naopak velmi vysoká závažnost ostatních sbíhajících se správních deliktů by se měla ve výměře sankce vycházející z nejtěžšího deliktu (především je-li jeho závažnost nízká) odrazit. Uvedené však neznamená, že by se výsledná úroveň závažnosti souhrnu sbíhajících se deliktů „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.).

[25] Správní orgány jsou povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti jsou povinny zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají, za více sbíhajících se deliktů. Neznamena to však, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy váhu jednotlivých zvažovaných hledisek vyčíslit. Tento závěr nijak neodporuje judikatuře NSS, na níž stěžovatel odkazoval (viz odstavec [13]), 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 vliv jednotlivých hledisek vyčíslit. 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).

[26] Vyčíslení 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 deliktu (ať nejtěžším či ostatních), nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti. Celek je v tomto případě dokonce zásadně „méně“ než součet částí, neboť trestání souběhu v souladu s absorpční zásadou je privilegováno.

[27] 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.

[28] 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. Tehdy by však byla konečná úhrnná pokuta nutně dána jejich součtem. Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů 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 správního deliktu na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou primárně za nejtěžší správní delikt, neodpovídá výši pokuty, která by za něj byla uložena, pokud by 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.

[29] Shodné závěry platí i pro případy, kdy o sbíhajících se správních deliktech není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. Na základě principů soudního trestání,

pokračování

podle nichž nesmí být pachateli trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, dospěla judikatura NSS k závěru, že ani pro trestání sbíhajících se správních deliktů 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 přihlédnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se správním deliktu a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, viz § 43 odst. 1 nového 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 deliktů.

[30] Nevyčíslení podílů jednotlivých sbíhajících se správních deliktů 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 jeho vlastnického práva, ani se nepříčí jiným principům právního státu.

[31] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 28. února 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu