

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Vinařství Mutěnice, s. r. o.,** se sídlem Údolní 1174, Mutěnice, zastoupená Mgr. Hanou Hřebenářovou, advokátkou se sídlem Jaselská 14, Brno, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát,** se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2016, č. j. SZPI/AI775-35/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2018, č. j. 29 A 47/2016 – 77,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále jen „inspektorát v Brně“) č. j. SZPI/AK767-48/2013 ze dne 31. 1. 2014 (dále jen „první rozhodnutí“), které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 8. 2014, č. j. SZPI/AK767-71/2013, bylo rozhodnuto o spáchání správních deliktů žalobkyní na základě výsledků kontrol inspektorátu v Brně provedených ve dnech 21. 8. 2012, 27. 9. 2012, 5. 10. 2012, 3. 12. 2012, 20. 12. 2012, 9. 1. 2013, 11. 2. 2012, 18. 4. 2013 a 6. 6. 2013, za což byla žalobkyni podle § 39 odst. 6 písm. c) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, v rozhodném znění (dále jen „zákon o vinohradnictví“), uložena úhrnná pokuta 900 000 Kč, povinnost nahradit náklady laboratorních rozborů 82 640 Kč a

dále povinnost uhradit náklady řízení vedeného ve věci pod sp.zn. SZPI/AK767/2013 paušální částkou ve výši 1000 Kč.

[2] Ve dnech 22. 8. 2013, 27. 8. 2013, 24. 10. 2013, 20. 1. 2014 a 3. 4. 2014 byly u žalobkyně provedeny další kontroly, na základě jejichž zjištění byla žalobkyni dalším rozhodnutím inspektorátu v Brně ze dne 7. 11. 2014, č. j. SZPI/AI775-23/2014, uložena podle zákona o vinohradnictví další pokuta ve výši 350 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodl žalovaný rozhodnutím č. j. SZPI/AI775-28/2014 ze dne 25. 5. 2015 tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil inspektorátu v Brně k novému projednání.

[3] Po novém projednání téže věci vydal inspektorát v Brně rozhodnutí č. j. SZPI/AI775-30/2014 ze dne 23. 7. 2015, jímž byla žalovaná uznána vinou ve věci spáchání jednotlivých správních deliktů, pročež byla žalované uložena další část úhrnné pokuty ve výši 180 000 Kč dále povinnost uhradit náklady řízení vedeného ve věci pod sp. zn. SZPI/AI775/2014 paušální částkou ve výši 1000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodl žalovaný rozhodnutím č. j. SZPI/AI775-35/2014 ze dne 5. 2. 2016 tak, že zrušil výrok týkající se povinnosti uhradit náklady řízení řízení vedeného ve věci pod sp. zn. SZPI/AI775/2014 a v tomto ohledu řízení zastavil. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Ke zrušení povinnosti uhradit náklady řízení přistoupil žalovaný na základě úvahy spočívající v tom, že inspektorát v Brně fakticky nemusel se žalobcem vést dvě správní řízení pod sp. zn. SZPI/AK767/2013 a SZPI/AI775/2014, ale mohl všechny správní delikty projednat a obě části úhrnné pokuty uložit jen v jednom správním řízení. Dospěl tak k dílčímu závěru, že „*po účastníku řízení nelze v nyní projednávaní věci oprávněně požadovat uhrazení povinnosti nákladů správního řízení, která byla uložena již v rámci řízení sp. zn. SZPI/AK767/2013*“.

[5] Proti výroku 3. rozhodnutí žalovaného č. j. SZPI/AI775-35/2014 ze dne 5. 2. 2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“) potvrzujícímu rozhodnutí inspektorátu v Brně jak v právní otázce viny, tak v právní otázce trestu podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Svou žalobní argumentaci žalobkyně podrobně vylíčila, přičemž z ní je zřejmé nejen, v čem spatřovala jednotlivé vady v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, ale také vždy konkrétní negativní důsledky, tj. jakým konkrétním způsobem se tyto vady negativně promítly do jejích veřejných subjektivních práv.

[6] Žalobkyně v žalobě nesouhlasila s projednáním věci jako samostatného skutku, jelikož věc napadeného rozhodnutí měla být projednána společně s věcí projednanou inspektorátem v Brně pod sp. zn. SZPI/AK767/2013. Namítala, že správní delikty specifikované ve výroku I. pod bodem 1, 2 a 3 napadeného rozhodnutí – jednalo se o zpracování hroznů původem mimo EU, porušení povinnosti vést řádně evidenční knihy a uvádění do oběhu vín, která byla podrobena nepovolenému enologickému postupu – byly pokračujícími správními delikty ve vztahu ke správním deliktům ve výroku I. bodech 1, 7, 8, 9 a 10 prvního rozhodnutí inspektorátu v Brně, které měly představovat dílčí útoky

pokračování

pokračujícího správního deliktu. Tuto vytýkanou vadu správního řízení pak v žalobě explicitně spojovala se svou újmou na veřejných subjektivních právech v podobě porušení zásady *ne bis in idem*, která měla vést jednak k rozhodnutí o jednom skutku dvakrát, jednak se měla negativně odrazit ve výměře pokuty přitížením v důsledku recidivy. Žalobkyně přitom podrobně vylíčila, že se nesprávné hodnocení jednotlivých vytýkaných jednání coby souběhu deliktů namísto pokračujícího deliktu, resp. deliktů, mělo negativně promítnout do jejích veřejných subjektivních práv také tím, že k posouzení dalšího jednání jako nového správního deliktu mohlo dojít až dne 3. 12. 2013, tedy okamžikem zahájení prvního z obou správních řízení, a nemohlo proto být posouzeno jako nový správní delikt ve druhém správním řízení.

[7] Ve vztahu ke své újmě tvrzeným nezákonným postupem žalovaného pak žalobkyně v žalobě vylíčila, že pokuta 180 000 Kč, která jí byla napadeným rozhodnutím uložena coby pokuta úhrnná, není odůvodněna vzhledem ke spáchaným skutkům jak v řízení vedeném pod sp. zn. SZPI/AI775/2014, tak v řízení vedeném pod sp. zn. SZPI/AK767/2013 s tím, že pokud by se jednalo o pokračující správní delikt, nelze za žádných okolností ukládat pokutu úhrnnou.

[8] Žalobkyně v žalobě dále podrobně odůvodnila a vylíčila negativní dopad nesprávného právního posouzení, jež vytýkala napadenému rozhodnutí, do sféry svých veřejných subjektivních práv, a to jak ve vztahu k namítané absenci odpovědnosti za delikt spočívající ve zpracování hroznů původem mimo EU, tak ve vztahu k namítané nesprávné subsumpci jejího jednání pod § 39 odst. 1 písm. ff) zákona o vinohradnictví, jakož i ve vztahu k naplnění liberačních důvodů z její deliktní odpovědnosti. Podobně žalobkyně v žalobě obšírně odůvodnila a vylíčila vady provedeného dokazování ve správním řízení a negativní dopady těchto vad na úvahy žalovaného o výši pokuty.

[9] O žalobě rozhodnul krajský soud rozsudkem ze dne 23. 3. 2018, č. j. 29 A 47/2016 - 77 (dále jen „napadený rozsudek“). Napadeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl, jelikož shledal, že nebyla důvodná. Nedůvodnost žalobních bodů přitom soud dovodil s výrazným akcentem na zhodnocení skutečného dotčení veřejných subjektivních práv žalobkyně. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že správní orgány postupem, který ve věci zvolily, nezasáhly do práv žalobce. Krajský soud totiž při úvahách o možných dopadech v neprospěch žalobkyně dovodil, že pro oblast správního trestání není třeba trvat na doslovné analogii s jednotlivými ustanoveními trestního zákoníku, která by odhlížela od procesní právní úpravy správního trestání, s tím, že podstatným je to, zda došlo k zachování základních principů a účelu trestání. Podle krajského soudu „*do práv žalobce nebylo zasaženo ani závěrem, že se jedná o vícečinný souběh správních deliktů. Trestání pokračujícího správního deliktu neznamená pro pachatele materiálně příznivější „výsledek“ oproti trestání totožného jednání posouzeného jako vícečinný souběh správních deliktů. Ať již bude konkrétní jednání posouzeno jako pokračování nebo souběh, musí rozhodující správní orgán v každém případě posuzovat závažnost konkrétního jednání a výsledkem jeho úvahy bude individualizovaná a přiměřená sankce.*“ Přitom krajský soud akcentoval, že „*(p)osouzení jednání jako pokračujícího deliktu má své zásadní důsledky zejména v jiných oblastech, např. z hlediska určení rozhodné právní úpravy, která se bude na jednání aplikovat; z hlediska promlčení daného deliktu (které bude u stejnorodého vícečinného souběhu posuzováno pro každý*

delikt zvlášť, kdežto pokračující delikt se promlčuje jako jeden celek) atd., což jsou okolnosti, které žalobce v dané věci nenamítal".

[10] Co se týče dotčení veřejných subjektivních práv žalobkyně, krajský soud dospěl k závěru, že se žalovaný i inspektorát v Brně v posuzovaném případě dostatečně vypořádali se skutečností, že o některých souvisejících správních deliktech žalobce bylo rozhodnuto již v řízení pod sp. zn. SZPI/AK767/2013, a závažnost všech souvisejících deliktů zhodnotili komplexně, když *„je z odůvodnění výše sankce zřejmá úvaha o celkové úhrnné sankci ve výši 1 080 000 Kč, od níž je odečteno 900 000 Kč, které byly žalobci uloženy v předchozím řízení.*" Soud dospěl k závěru, že námitky žalobce ohledně posouzení souběhu či pokračování jeho jednotlivých deliktních jednání nejsou důvodné, jelikož postup správních orgánů plně respektoval všechny obecně platné zásady trestání a uvedeným postupem nemohla být porušena ani zásada *ne bis in idem*.

[11] Vypořádání žalobních bodů směřujících proti zjištěnému skutkovému stavu se krajský soud obšírně věnoval v bodu 33 a násl. odůvodnění napadeného rozsudku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] V kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") brojí proti právnímu posouzení uvedenému v bodech 28. a násl. v odůvodnění napadeného rozsudku a jeho nesprávnost spatřuje v tom, že krajský soud toliko *„vysvětluje, proč je zvolený způsob trestání souladný s principy správního trestání a dovozuje, že veřejnoprávní subjektivní práva žalobkyně nebyla dotčena*". Krajskému soudu vytýká v zásadě jen to, že ve svých úvahách abstrahuje od její konkrétní žalobní argumentace a hodnotí spíše teoretickou správnost a vhodnost použité trestněprávní analogie místo toho, aby jednoznačně dovodil, proč je námitka stěžovatelky nesprávná, a proč se tedy nejedná o pokračující správní delikt. Současně s tím však v kasační stížnosti namítá, že krajský soud *„hledá důvody pro obhajobu postupu správního orgánu a testuje přiměřenost jeho postupu místo toho, aby posuzoval míru, jakým způsobem postup správního orgánu zasahuje do práv žalobkyně*".

[13] Z obsahu kasační stížnosti se k tomuto blíže podává snad jen vylíčení negativních dopadů výše uváděné nesprávnosti do právní sféry stěžovatelky, podle něhož by v případě závěru o pokračujícím správním deliktu *„musela být dovozena povinnost správního orgánu předmětné doposud nepravomocné správní řízení zastavit nebo první, již pravomocné rozhodnutí zrušit a o celém pokračujícím skutku rozhodnout znovu*". Stěžovatelka se domnívá, že v kterémkoliv z těchto případů by bylo její postavení výhodnější než nyní, neboť *„v případě zastavení řízení by nebyla uložena žádná další sankce*" a *„v případě opětovného rozhodování by nemohla být ukládána sankce za některé skutky, které nespadají do pokračujícího deliktního jednání a za které by bylo uložení sankce promlčeno*".

[14] Veškeré další vylíčení, z jakých důvodů stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu, tkví v uvedení, že má nadále za to, že

– správní delikt dle výroku I. bodu 1 napadeného rozhodnutí spočívající ve zpracování hroznů původem mimo EU je pokračujícím správním deliktem deliktu dle výroku I. bodu

pokračování

7, 8, 9 a 10 prvního rozhodnutí s dílčími útoky ze dnů od 3. 12. 2012 do 9. 1. 2013 (bod 7), 3. 12. 2012 (bod 8), 20. 12. 2012 (bod 9) a dne 19. 3. 2013 (bod 10) a

– správní delikt dle výroku I. bodu 3 písmene a) a b) napadeného rozhodnutí spočívající v uvádění do oběhu vína, které bylo považované za nevhodné k lidské spotřebě z důvodu jeho kažení a současně bylo podrobeno nepovolenému enologickému postupu v podobě nadlimitního množství ethanolu z přidaného cukru, je pokračujícím správním deliktem deliktu dle výroku I. bodu 7, 8, 9 a 10 prvního rozhodnutí s dílčími útoky ze dnů od 3. 12. 2012 do 9. 1. 2013 (bod 7), 3. 12. 2012 (bod 8), 20. 12. 2012 (bod 9) a dne 19. 3. 2013 (bod 10) a

– správní delikt dle výroku I. bodu 2 napadeného rozhodnutí spočívající v porušení povinnosti vést řádně evidenční knihy dne 27. 8. 2013 je pokračujícím správním deliktem deliktu dle výroku I. bodu 1 prvního rozhodnutí.

[15] Stěžovatelka jako důvod podání kasační stížnosti proto označuje nepřezkoumatelnost, již spatřuje v tom, že krajský soud na tyto výše uvedené argumenty o pokračování správního deliktu v odůvodnění napadeného rozsudku neodpověděl, a tedy v tomto rozsahu odůvodnění zcela chybí. Stěžovatelka shrnuje, že žalobou napadala volbu metody trestání provedenou správními orgány, avšak krajský soud namísto toho hodnotil způsob aplikace této metody a „*závažnost dopadů daného správního trestání do sféry žalobkyně*“. Proto žádá, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k novému rozhodnutí.

[16] Žalovaný k obsahu kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka argumentaci o pokračujících správních deliktech uplatnila již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí i v žalobě, avšak žalovaný její jednání kvalifikoval jako vícečinný souběh správních deliktů, a krajský soud se s tímto postupem ztotožnil. Žalovaný má za to, že námitce nezákonnosti napadeného rozsudku nelze přisvědčit. Správní orgány aplikují institut souběhu (ať už jednočinného, nebo vícečinného), podobně jako institut pokračování, jsou-li pro jejich uplatnění dány důvody, ve prospěch pachatele protiprávního jednání. Žalovaný se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že trestání pokračujícího správního deliktu oproti trestání totožného jednání posouzeného jako vícečinný souběh pro pachatele protiprávního jednání bez dalšího neznamená příznivější výsledek ve smyslu automatického uložení nižší sankce. Správní orgány vždy posuzují závažnost konkrétního protiprávního jednání a na základě tohoto posouzení ukládají individualizovanou a přiměřenou sankci. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je dle žalovaného zřejmé, že celková úhrnná sankce představuje částku 1 080 000 Kč (přičemž v řízení ve věci sp. zn. SZPI/AK767/2013 byla uložena pokuta ve výši 900 000 Kč a v řízení ve věci sp. zn. SZPI/AI775/2014 se ukládá pokuta 180 000 Kč). Žalovaný neshledává v úvahách krajského soudu obsažených v napadeném rozsudku nesprávnost či nepřezkoumatelnost namítanou stěžovatelkou, naopak tyto úvahy považuje za zcela přiléhavé.

[17] V replice stěžovatelka uvedla toliko, že rozbor výhodnější či nevýhodnější aplikace pokračujícího správního deliktu žalovaným v jeho vyjádření není dle jejího názoru relevantní. Z obecné teorie trestního práva bylo dovozeno, že mezi obecné důvody

vylučující souběh patří především případy pokračujících, hromadných a trvajících trestných činů. Proto v případech pokračujících správních deliktů není třeba již posuzovat možnou aplikaci právní úpravy souběhu správních deliktů. Ohledně otázky, zda došlo ke spáchání pokračujícího správního deliktu, odkázala na svá předchozí vyjádření.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.")]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v intencích a podrobnosti, které stěžovatelka vymezila jejím konkrétním obsahem ve vztahu k uplatněným důvodům, a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[20] Nejvyšší správní soud tedy v rámci tohoto řízení o kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek právě v té míře konkrétnosti, kterou dovoluje konkrétnost jednotlivých námitek argumentace stěžovatelky uvedených v její kasační stížnosti.

III.A. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou poukazující na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[22] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[23] Stěžovatelka jako důvod podání kasační stížnosti označila nepřezkoumatelnost, již spatřuje v tom, že krajský soud na její argumenty o pokračování správního deliktu v odůvodnění napadeného rozsudku neodpověděl, a tedy mu v tomto rozsahu odůvodnění zcela chybí.

[24] Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. K otázce, jaké minimální kvality musí odůvodnění (ať už soudního, či správního) rozhodnutí vykazovat, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, kde uvedl, že *„přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek*

nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.“ Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „*soud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.*“

[25] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“.

[26] Nejvyšší správní soud zkoumal napadený rozsudek ve smyslu výše uvedené judikatury vztažené na stěžovatelkou tvrzenou absenci konkrétní části odůvodnění napadeného rozsudku, kde by jí krajský soud explicitně odpověděl na její otázku, „*zda jsou její argumenty o pokračování správního deliktu správné*“. Vycházel přitom z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, podle něhož „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09).

[27] Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je pak vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí jako celek meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[28] Odůvodnění napadeného rozsudku ve světle výše uvedených měřítek nepřezkoumatelné není. Krajský soud uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost dostál. Reagoval dostatečným a srozumitelným způsobem na vznesené žalobní námitky, které stěžovatelka vylíčila výrazně podrobněji zejména co do tvrzeného negativního dopadu do

jejích veřejných subjektivních práv, ve srovnání s obsahem a podrobností kasační stížnosti. Skutečnost, že krajský soud ve vypořádání žalobních bodů explicitně nezrcadlil logiku její žalobní argumentace, nečiní jeho závěry nepřezkoumatelnými v jejich celku, tedy ani ve vztahu k nyní znovu namítané otázce stěžovatelky „*zda jsou její argumenty o pokračování správního deliktu správné*“. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž implicitně zcela zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Jednoznačně z něj vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby.

[29] Z pohledu argumentace v kasační stížnosti, podle níž stěžovatelka žalobou primárně napadala volbu metody trestání provedenou správními orgány, by jistě přidávalo napadenému rozsudku na přesvědčivosti, pokud by se krajský soud (před tím, než přikročil k detailnímu vyhodnocení otázky skutečného dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatelky) mimo jiné explicitně vyjádřil k charakteru jednotlivých jednání stěžovatelky z pohledu namítaného pokračování ve správním deliktu, resp. k jeho pojmovým znakům vycházejícím z právní teorie, způsobem pokud možno bližším žalobní logice.

[30] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nicméně implicitně zcela odpovídá právě na tu otázku stěžovatelky, již učinila jádrem své žalobní argumentace, když výslovně potvrdil správnost postupu správních orgánů při vyměřování jednotlivých částí úhrnné pokuty v rámci dvou správních řízení, z nichž jedno již bylo pravomocně skončeno. Pokud správní orgány evidentně aplikovaly v obou správních řízeních *zásadu absorpce* ve vztahu ke všem stíhaným deliktům, nemohly tak činit (a nečinily) při postihování správního deliktu pokračujícího, nýbrž při výměře *úhrnné pokuty* za sbíhající se delikty.

[31] Pokud tedy krajský soud vystavěl odůvodnění napadeného rozsudku z poněkud odlišného pohledu, než byla struktura žalobní argumentace, totiž z pohledu možného zásahu veřejných subjektivních práv žalobce při správním trestání, při němž bylo nutné správné a ústavně konformní zohlednění působení zásad absorpce trestních sazeb a *ne bis in idem*, nemůže to být interpretováno jako vada napadeného rozsudku, která by sama o sobě způsobovala jeho nepřezkoumatelnost.

[32] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.B. Dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatelky

[33] Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

[34] Smyslem řízení ve věci žaloby stěžovatelky tedy byla právě ochrana jejích veřejných subjektivních práv, coby výraz jedné ze záruk zákonnosti v intencích materiálního právního státu. Pokud krajský soud odůvodnil svůj výrok o zamítnutí žaloby, pramenilo to právě z jeho dílčích závěrů, jež jasně a opakovaně uvedl na různých místech odůvodnění

napadeného rozsudku (viz body 29 a násl.). Krajský soud tedy v tomto případě zkoumal zvoleným úhlem pohledu přesně to, co v důsledku (z hlediska účelu stěžovatelčiny žaloby) zkoumat měl, a předestřel pro své závěry o (ne)přítomnosti zásahů do veřejných subjektivních práv stěžovatelky přezkoumatelné úvahy vypořádávající žalobní body.

[35] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že do jejích veřejných subjektivních práv negativně dopadlo nesprávné posouzení krajským soudem ohledně právní otázky jejích jednotlivých správních deliktů coby souběhu namísto pokračování ve správním deliktu, resp. deliktech, pak nelze přehlédnout, že tuto argumentaci Nejvyššímu správnímu soudu předkládá ve velmi strohé formě, kterou blíže rozvádí jen v náznacích a bez bližšího vylíčení důvodů, jakým konkrétním způsobem se takové odlišné posouzení promítlo ve sféře jejích subjektivních práv (na rozdíl od argumentace uvedené v odůvodnění napadeného rozsudku).

[36] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že „*v případě závěru o pokračujícím správním deliktu by musela být dovozena povinnost správního orgánu předmětné doposud nepravomocné správní řízení zastavit nebo první, již pravomocné rozhodnutí zrušit a o celém pokračujícím skutku rozhodnout znovu*“, pak to dovádí výhradně k těm důsledkům, že „*v případě zastavení řízení by nebyla uložena žádná další sankce a v případě opětovného rozhodování by nemohla být ukládána sankce za některé skutky, které nespadají do pokračujícího deliktního jednání a za které by bylo uložení sankce promlčeno.*“

[37] K takto formulovaným kasačním námitkám Nejvyšší správní soud odkazuje na právní úpravu § 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s., podle níž je řízení o kasační stížnosti ovládáno dispoziční zásadou. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS, se uplatnění dispoziční zásady při formulaci stížnostních bodů promítá tak, že je „*žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.).*“ V rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 92/2015 - 29, Nejvyšší správní soud rovněž připomenul, že „*je na stěžovateli, aby upřesnil každý důvod, o který opírá svou kasační stížnost, a to po stránce právní i skutkové. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, odst. 140 a judikatura tam citovaná). Dále soud doplňuje, že žalobní či kasační bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS)*“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2017, č. j. 3 As 193/2014 – 37 pak: „*Pro výsledek kasačního řízení je tedy rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky. Pokud je vznáší toliko v obecné rovině, může na ně zdejší soud reagovat pouze srovnatelnou mírou konkrétnosti.*“

[38] Ve vztahu k nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud předesílá, že velmi obecné a nijak blíže argumentačně nepodložené kasační důvody, podle nichž by v případě závěru o pokračujícím správním deliktu musela být dovozena povinnost správního orgánu předmětné doposud nepravomocné správní řízení zastavit, nebo první, již pravomocné rozhodnutí zrušit a o celém pokračujícím skutku rozhodnout znovu, nemůže domýšlet nad vylíčenou míru konkrétnosti, a nahrazovat tak dispozici (a odpovědnost) stěžovatelky.

[39] K námitce, že v případě závěru o pokračujícím správním deliktu musela být dovozena povinnost správního orgánu předmětné doposud nepravomocné správní řízení zastavit, nenalézá Nejvyšší správní soud v intencích zákonné úpravy správního trestání správních deliktů žádnou relevantní oporu. V procesních možnostech správního řízení by totiž ani trestání jednotlivých, doposud nepotrestaných, dílčích útoků pokračujícího správního deliktu nemohlo bez dalšího zapříčinit zastavení později vedeného správního řízení, i kdyby byly některé ostatní dílčí útoky pravomocně potrestány dříve vedeným správním řízením. Podobně ani zákonná úprava vedení (a pravomocného skončení) správních řízení při (postupném) projednávání jednotlivých dílčích útoků pokračujících správních deliktů neumožňuje nalézacímu správnímu orgánu *„již pravomocné rozhodnutí zrušit a o celém pokračujícím skutku rozhodnout znovu*“. Správní orgány totiž při správním trestání nemají oproti soudům rozhodujícím v trestních věcech zákonné zmocnění, které by jim umožňovalo jednoduše své dřívější pravomocné rozhodnutí zrušit za účelem nějakého jiného rozhodnutí o pokračujícím skutku jako celku, jenž by v sobě zahrnoval i dílčí útok, o kterém již bylo jednou pravomocně rozhodnuto. Takovýto procesní postup by navíc nebyl ani nutným důsledkem promítnutí těch zásad správního trestání, jež musejí být respektovány v rámci jakéhokoli *trestního obvinění* a jež jsou zakotveny v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. V tomto směru považuje Nejvyšší správní soud za případné připomenout, že ani v případě způsobu uplatnění zásad absorpce trestních sazeb a individualizace trestu při postupném projednávání sbíhajících se správních deliktů ve více různých správních řízeních judikatura správních soudů nedovodila nutnost zrušení již pravomocného správního rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto jen o některém ze sbíhajících se deliktů, nýbrž nutnost takové aplikace zásad správního trestání při pozdějším trestání ostatních sbíhajících se deliktů, aby výsledek postupného projednávání všech sbíhajících se deliktů byl zásadně stejný jako by byl v případě společného projednání všech sbíhajících se deliktů.

[40] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnými ani námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké

náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

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

V Brně dne 26. února 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu