



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D., a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobkyně: **Lidl Česká republika v.o.s.**, IČO 26178541
sídlem Nárožní 1359/11, 158 00 Praha 5
zastoupená Mgr. Alešem Smetankou, advokátem
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Květná 15, 603 00 Brno 3

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 5. 2017, č. j. SPZI/AJ511-83/2016

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 4. 5. 2017, č. j. SPZI/AJ511-83/2016, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 1. 2017, č. j. SPZI/AJ511-79/2016, jímž byla žalobkyni za spáchání celkem 10 správních deliktů, a to:
 - pod bodem 1.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 6. 9. 2016 (dále jen „zákon o potravinách“), tím, že porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení o poskytování informací o potravinách“), a to tím, že uváděla na trh jeden druh potravin, jejíž odebraný vzorek nevyhověl ve sledovaném znaku „obsah tuku“ údajům uvedeným výrobcem na obalu potravin,

- pod bodem 2.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách uvedla spotřebitele v omyl uváděním na trh potravin se zavádějící informací uvedenou na regálových PAP štítcích týkající se objemu výrobků,
- pod bodem 3.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách ve smyslu čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení uvedla spotřebitele v omyl uváděním na trh potravin se zavádějící informací, kdy výrobek obsahoval dvě etikety s odlišnými údaji,
- pod bodem 4.a) podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách tím, že porušila ustanovení čl. 21 odst. 1 písm. b) nařízení o poskytování informací o potravinách v návaznosti na přílohu II tohoto nařízení, a to tím, že na trh uváděla potraviny bez zvýrazněných údajů o látkách nebo produktech vyvolávajících alergie,
- pod bodem 5.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách uvedla spotřebitele v omyl, a to tím, že uváděla na trh potraviny, jejíž odebraný vzorek nevyhověl ve znaku „obsah tuku“ údajům uvedeným výrobcem na obalu potravin,
- pod bodem 6.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách uvedla spotřebitele v omyl, a to tím, že uváděla na trh potraviny, jejíž odebraný vzorek nevyhověl ve znaku „obsah tuku“ údajům uvedeným výrobcem na obalu potravin,
- pod bodem 7.a) podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách, neboť uváděla na trh pět druhů potravin s prošlým datem použitelnosti, čímž porušila § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách,
- pod bodem 8.a) podle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách tím, že v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací o potravinách uvedla spotřebitele v omyl uváděním na trh potravin se zavádějící informací týkající se množství potravin uvedenou na regálovém PAP štítku umístěném v těsné blízkosti předmětných potravin,
- pod bodem 9.a) podle § 17 odst. 2 písm. j) zákona o potravinách, neboť uváděla na trh jeden druh potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti, čímž porušila § 11 odst. 1 písm. d) zákona o potravinách,
- pod bodem 9.b) podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách tím, že porušila ustanovení čl. 21 odst. 1 písm. b) nařízení o poskytování informací o potravinách v návaznosti na přílohu II tohoto nařízení, a to tím, že na trh uvedla potraviny bez zvýrazněných údajů o látkách nebo produktech vyvolávajících alergie,

uložena podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách při analogickém použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 5. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“) úhrnná pokuta ve výši 300 000 Kč, povinnost uhradit náklady

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

laboratorního rozboru ve výši 1 300 Kč a náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Dále se žalobkyně žalobou domáhala i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a náhrady nákladů řízení před správním soudem.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jelikož jeho odůvodnění neodpovídá požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu a požadavkům vyplývajícím z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu dle judikatury Ústavního soudu, což vede k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. V důsledku toho bylo porušeno právo žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Porušeno bylo i ústavně a mezinárodněprávně garantované právo žalobkyně na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku.
3. Následně žalobkyně citovala z judikatury správních soudů týkající se obecných požadavků kladených na odůvodnění správních rozhodnutí. Z citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/11, žalobkyně dovodila, že správní orgány v této věci měly § 68 odst. 3 správního řádu interpretovat v kontextu ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) o náhradě škody a § 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“). Pokuta uložená správním rozhodnutím totiž z pohledu občanského zákoníku představovala škodu žalobkyně, kterou může vymáhat po třetích osobách – dodavatelích. Podle zmíněného ustanovení zákona o významné tržní síle přitom může žalobkyně požadovat po dodavateli náhradu škody způsobené uložením sankce kontrolním úřadem (tj. pokuty od Státní zemědělské a potravinářské inspekce) pouze v případě zavinění dodavatele. Pokud je pokuta uložena za skutky, které měly původ v zaviněném porušení smluvních povinností několika dodavatelů jako v posuzovaném případě, musí žalobkyně znát výši škody, kterou jí jednotliví dodavatelé způsobili. Musí tedy vědět, jaká část pokuty odpovídá každému jednotlivému deliktu, za který jí byla uložena úhrnná pokuta dle zásady absorpce, aby vůbec mohl požadovat náhradu po dodavatelích. Neobsahuje-li však rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty žádné konkrétní odůvodnění výše uložené pokuty za jednotlivé delikty, ocitá se žalobkyně v důsledku této nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí v pozici, kdy není schopna vyčíslit částku, kterou může po jednotlivých dodavatelích požadovat. Dále žalobkyně rozvedla úvahy o tom, že takováto situace není podle ní řešitelná mimosoudní cestou ani v občanském soudním řízení. Dospěla tedy k závěru, že neměla žádnou jinou možnost, jak dosáhnout vyčíslení náhrady škody, kterou jí způsobili jednotliví dodavatelé, než aby správní orgány uvedly v odůvodnění svých rozhodnutí, jak velkou měrou přispělo spáchání jednotlivých správních deliktů k celkové výši pokuty, a to včetně uvedení, jakou měrou k celkové výši pokuty jednotlivě přispěly ty správní delikty, které správní orgán posoudil jako méně závažné a zohlednil jako přitěžující okolnost, a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou v Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

4. Vady rozhodnutí správních orgánů tak žalobkyně spatřovala v tom, že z nich není zřejmé, jakým způsobem správní orgány dospěly k výši úhrnné pokuty uložené za veškeré tvrzené delikty. Nijak se nevypořádaly s určením podílů jednotlivých deliktů na výši uložené úhrnné pokuty, zejména nekvantifikovaly podíl na pokutě přičitatelným deliktům odlišným od správního deliktu uvedení na trh potravin s prošlým datem použitelnosti, který nezavinil žádný z dodavatelů. Aby přitom žalobkyně mohla požadovat náhradu škody odpovídající správním rozhodnutím, resp. jejím jednotlivým částem po jednotlivých dodavatelích, musela by z odůvodnění zjistit podrobné rozdělení pokuty na konkrétní částky připadající na jednotlivé delikty. Tak tomu v tomto případě nebylo. Takto nedostatečné odůvodnění v konečném důsledku způsobuje nejednotnost a vnitřní rozpornost právního řádu, kdy je na jedné straně žalobkyni garantováno právo na náhradu škody způsobené dodavateli, nejsou jí však vytvořeny dostatečné podmínky pro faktickou realizaci tohoto práva bez rizika vysoké sankce a dalších nákladů.
5. V důsledku toho dochází k protiprávnímu zásahu do majetkové sféry žalobkyně. Uložením pokuty jí vznikla pohledávka vůči příslušným dodavatelům v podobě nároku na náhradu škody, která tvoří součást jejího majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Jakákoli dispozice s ní je však v důsledku nedostatečnosti odůvodnění správních rozhodnutí absolutně vyloučena. Aplikovat jakoukoli smluvní úpravu o „přenosu“ pokut ze žalobkyně na jednotlivé dodavatele je ve světle zákazu dle § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle nemožné. Popsané porušení práva žalobkyně bylo nezákonné a protiústavní, nedošlo k němu na základě zákona a v jeho mezích a nesleduje žádný legitimní cíl.

Vyjádření žalované k žalobě

6. Žalovaná k výzvě soudu předložila správní spis a v písemném vyjádření k žalobě, ve kterém odkázala na napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Pokuta za více sbíhajících se správních deliktů byla uložena v souladu se zásadou absorpce. Správní orgán I. stupně uvedl své úvahy k určení nejzávažnějšího správního deliktu, stejně tak uvedl úvahy vztahující se k dalším relevantním skutkovým zjištěním i posouzení, zda se jedná o okolnosti polehčující či přitěžující, přičemž souběh několika správních deliktů vyhodnotil v souladu s judikaturou v neprospěch žalobkyně. Konstatoval rovněž, že celkovou závažnost protiprávního jednání zvyšuje skutečnost, že žalobkyně spáchala celkem sedm správních deliktů druhově nejzávažnějších [dle bodů 1.a), 2.a), 3.a), 5.a), 6.a), 7.a), 8.a)] se sazbou pokuty 50 000 000 Kč z celkového počtu deseti spáchaných správních deliktů.
7. Žalovaná ohledně vztahu k zákonu o významné tržní síle poukázala na skutečnost, že odpovědnost žalobkyně za spáchané delikty je objektivní, tj. bez ohledu na zavinění. Předmětem správního řízení vedeného před správním orgánem I. stupně a před žalovanou pak nebylo zjištění toho, zda dodavatelé žalobkyně taktéž spáchali správní delikt. Žalobkyně se přitom nemůže spoléhat pouze na to, že její dodavatelé budou bez dalšího dodávat výrobky vyhovující ve všech směrech příslušným právním předpisům. Žalovaná doplnila, že by se otázka možnosti uplatnění náhrady škody mohla teoreticky dotýkat pouze deliktů pod body 1.a), 5.a) a 6.a), které spočívaly v uvádění na trh potravin, která nevyhověla ve znaku „obsah tuku“ deklaraci na obalu od výrobce. Pokud by žalobkyně v těchto případech uloženu pokutu pouze přenesla na své dodavatele, pokuta by *de facto* ztratila svůj význam, neboť by zanikly nebo by přinejmenším byly významně oslabeny její Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

účinky. Pokutu by fakticky pocítil jiný subjekt, než kterému byla určena a s ohledem na jehož poměry byla vyměřena. Pokuta by se měla dotknout majetkové sféry samotného pachatele tak, aby ho přiměla přijmout taková opatření, aby k obdobným protiprávním jednáním v rámci celého jeho provozu a ve vztahu ke všem dodavatelům nedocházelo. Žalobkyně by tedy měla vyvinout odpovídající vlastní iniciativu a např. přijmout taková kontrolní a preventivní opatření, která by podobná pochybení za včas odhalovala a napravovala, a nespoléhat pouze na to, že nedostatky odhalí kontrolní orgán, který uloží pokutu, která bude přenesena dále na dodavatele žalobkyně. Je na žalobkyni, jaká opatření tohoto typu zvolí s ohledem na konkrétní podmínky jeho podnikání; soukromoprávní nastavení vztahů se však nikterak nedotýká uložení pokuty ve správním řízení.

8. Z hlediska správního řízení, v němž byla žalobkyni uložena pokuta, není zohlednění možnosti žalobkyně uplatňovat náhradu po svých dodavatelích vůbec relevantní. Pokuta byla uložena jako veřejnoprávní sankce žalobkyni, kdy jediným pachatelem zmíněných správních deliktů je provozovatel potravinářského podniku, a z pohledu správního trestání není důvod tuto pokutu přenášet na jiné subjekty. Z žádného právního předpisu, judikatury či právního principu nelze vyvozovat povinnost žalovaného ukládat pokutu tak, jak požaduje žalobkyně.

Replika žalobkyně

9. Žalobkyně ve své replice k vyjádření žalované uvedla, že nelze opomíjet, že dodavatelé jsou podle právních předpisů a smluv o dodávkách potravin povinni bez výjimky dodávat pouze potraviny vyhovující všem platným právním předpisům. Žádná opatření žalobkyně (např. ani systém laboratorních zkoušek) totiž nedokážou odhalit všechny případy výskytu nevyhovujících potravin a suplovat tak povinnost dodavatelů dodávat pouze vyhovující potraviny. Argumentace žalovaného ve svém důsledku vede k poškozování zájmů spotřebitelů a absurdní situaci, kdy dodavatelé fakticky nenesou žádnou odpovědnost za soulad dodaných potravin s právními předpisy a k jejich dodání tak ani nejsou motivováni.
10. Konstatovala, že povinnost k náhradě škody může být mezi žalobkyní a dodavatelem potravin smluvně upravena, avšak pouze v mezích zákona o významné tržní síle a s ohledem na občanský zákoník, ze kterých vyplývá, že k tomu, aby žalobkyně mohla po dodavateli požadovat náhradu škody v souvislosti s potravinou dodanou tímto dodavatelem, musí znát přesnou výši této škody. Pokud tak správní orgány ve svých rozhodnutích nepostupují, nelze očekávat, že by požadování náhrady škody po dodavateli mohlo fungovat jako jeden z nástrojů motivace dodavatelů k dodržování zákonných požadavků na potraviny a tím zajištění ochrany zájmů spotřebitelů.

Doplňující vyjádření žalobkyně

11. Dne 18. 8. 2020 žalobkyně s ohledem na změnu svého právního zástupce zaslala soudu doplňující vyjádření k žalobě, v němž nejprve zrekapitulovala průběh správního řízení a podstatné okolnosti případu. Žalobkyně dále rozváděla argumenty již obsažené v žalobě a v replice k vyjádření žalovaného, přičemž měla za to, že uvedení výše pokuty za nejzávažnější správní delikt přispívá i k přezkumu toho, zda správní orgány dodržely absorpční zásadu při ukládání konkrétní pokuty a zda byla celková úhrnná pokuta stanovena v přiměřené výši.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

12. Žalobkyně dále rozvíjela úvahy v tom smyslu, že by pro ni ve smyslu předložené argumentace bylo výhodnější, kdyby o správních deliktech byla vedena samostatná správní řízení, což ovšem jako účastník řízení nemůže ovlivnit. V samostatném řízení by – při zohlednění zásady absorpce, která by se uplatnila i v takovém řízení – byla stanovena pokuta za každý správní delikt samostatně, žalobkyně by se tak mohla lépe domoci svých regresních nároků vůči dodavatelům. Vedení společného řízení tak v konečném důsledku vede k diskriminaci žalobkyně a dotčení na jejích právech. Žalobkyně poukázala též na správní praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže týkající se absorpční zásady, který si pro stanovení výše pokut vypracoval vlastní metodiku.

Ústní jednání soudu

13. Při jednání soudu konaném dne 31. 8. 2020 právní zástupce žalobkyně v plném rozsahu odkázal na znění žaloby, repliky a doplňujícího vyjádření a navrhl vyhovění žalobě, na které trval.
14. Pověřená pracovnice žalované při tomtéž jednání odkázala na písemné vyjádření k žalobě s tím, že nadále navrhovala zamítnutí žaloby. Poukázala dále na závěry vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu dle rozsudků ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43, a ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 As 130/2020-66.
15. Právní zástupce žalobkyně se neztotožnil s názorem obsaženým v uvedených rozhodnutích, který podle něj řádně nezohledňuje všechny právní zásady. Jde přitom podle něj pouze o jeden právní názor, byť obsažený ve více rozhodnutích. Závěry uvedených rozhodnutí navíc podle něj nemusí být příléhavé na projednávanou věc s ohledem na odlišný skutkový stav, kdy byla pokuta ve společném řízení ukládána pouze za dva, resp. tři delikty.

Posouzení věci soudem

16. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z ní vyplývá, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během lhůty dvou měsíců ode dne, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení, jak stanoví § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení odůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti přihlídnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky v projednávané věci nebyly zjištěny.
17. Podstatou projednávané žaloby je otázka přezkoumatelnosti vydaných správních rozhodnutí v částech, které se týkají výše uložené pokuty. Samotné spáchání jednotlivých správních deliktů ani jejich právní kvalifikace žalobkyně nespороvala a neučinila předmětem soudního řízení.
18. Má-li být správní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Současně je ovšem nutné zdůraznit, že Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán 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). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„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.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

19. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí podle žalobkyně spočívala v nedostatečném odůvodnění uložené úhrnné pokuty, neboť správní orgány v napadených rozhodnutích nedostatečně zohlednily míru spáchání jednotlivých správních deliktů k celkové výši pokuty, a to včetně uvedení toho, jakou měrou k celkové výši pokuty přispěly správní delikty, které správní orgány posoudily jako méně závažné a zohlednily jako přitěžující okolnost. Tuto míru měly vyjádřit konkrétní částkou.
20. Soud na úvod konstatuje, že zákon o potravinách (stejně jako další předpisy, jež vedle své „hlavní“ úpravy zahrnují rovněž ustanovení o přestupcích či správních deliktech) obsahuje toliko stručnou úpravu správního trestání. S ohledem na to již byla judikaturou pro tyto případy opakovaně dovozena nutnost analogické aplikace ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, jež pro případ ukládání sankcí zakotvuje absorpční zásadu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, či ze dne 28. 9. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51). V rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud zaujal názor, že při souběhu více správních deliktů je přípustné analogické použití zásady absorpční dle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak. *„Její podstata tkívá v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno).“*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

21. Ukládá-li tedy správní orgán pokutu současně za více správních deliktů, je povinen se při její výměře absorpční zásadou řídit. Tento způsob stanovení sankce je ostatně pro pachatele v zásadě příznivější, neboť se v něm zohledňuje skutečnost, že se dopustil dalšího protiprávního jednání, aniž byl předem „varován“ rozhodnutím o předchozím správním deliktu. Sbíhající se delikty jsou následně postiženy pouze jediným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejtěžší z nich (za jednotlivé delikty se samostatně nestanoví žádná dílčí sankce odpovídající povaze a závažnosti každého ze sbíhajících se deliktů). Postup, kterého se domáhá žalobkyně, a sice v rozhodnutí uvádět, s jakými konkrétními pokutami za sbíhající se delikty správní orgán pracoval, naopak za výslovně nesprávný označil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, publ. pod č. 4069/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz, ve kterém uvedl, že „*stěžovatelka však absorpci sazeb zaměňuje s absorpcí jednotlivých sankcí. V českém správním trestání (stejně jako v trestním právu) se však zásada absorpční spočívající v absorpci sankcí neuplatní. Správní orgán poměřuje toliko sazby sankcí za jednotlivé delikty a posléze uloží pokutu za delikt nejprísněji sankcionovatelný. Neurčuje možné sankce za jednotlivé delikty s tím, že by posléze uložil jen tu nejvyšší z nich. Žalovaný tedy nebyl povinen ve svém rozhodnutí uvádět, s jakými konkrétními pokutami pracoval. Takový postup by byl naopak nesprávný*“.
22. S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se tento soud ztotožňuje a má za to, že je lze vztáhnout i na tento případ, ve kterém se žalobkyně *de facto* domáhala vyčíslení pokut za jednotlivé spáchané delikty, resp. rozložení celkové částky pokuty na jednotlivé delikty. Pro posouzení věci je irelevantní, zda by se tak dělo prostřednictvím absolutních částek, nebo třeba procentuálním vyjádřením u každé přitěžující okolnosti. Žalobkyní požadovaný postup by byl v rozporu se zásadou absorpce, jež v souladu s citovanou judikaturou správní orgány ve věci správně uplatnily, protože by vedl k určení jednotlivých částek pokuty za každý spáchaný správní delikt. V případě akceptace žalobkyní navrhovaného postupu by fakticky absorpční zásada ustupovala zásadě kumulační, tj. sčítací, kdy dochází ke sčítání jednotlivých správních trestů (obdobně též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43, publ. pod č. 2310/2020 Sb. NSS, www.nssoud.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020 - 50, publ. pod č. 2410/2020 Sb. NSS, www.nssoud.cz).
23. Ani žalobkyní v doplnění žaloby nastíněný případ, kdy by správní orgán ukládal sankce v souladu s absorpční zásadou mimo společné řízení, není pro projednávanou věc relevantní, jelikož specifická pravidla vztahující se k absorpční zásadě se ponejvíce projeví právě při ukládání úhrnného trestu (především pravidlo, že trest je ukládán za správní delikt nejprísnějšího postižitelný, ostatní delikty jsou zohledněny pouze jako přitěžující okolnost).
24. Soud konstatuje, že žalobkyní uváděná judikatura není s tou právě citovanou v rozporu.
25. Nedostatečnost rozhodnutí spočívající v nedostatečném odůvodnění uložení úhrnné pokuty žalobkyně dále dovozovala z požadavku jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, ze kterého podle ní vyplývala nutnost interpretovat požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů dle § 68 odst. 3 správního řádu v kontextu občanského zákoníku a zákona o významné tržní síle.
26. Soud konstatuje, že rozhodnutí správních orgánů v této věci obsahují náležitosti požadované § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobkyní navrhovaný způsob odůvodnění uložení úhrnné pokuty by naopak byl v rozporu s ve věci uplatňovanou zásadou absorpce.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

Jí namítané předpisy navíc nestanovují povinnost správních orgánů při ukládání pokuty zohledňovat soukromoprávní vztahy mezi účastníkem řízení a jeho dodavatelem. Je zcela věcí žalobkyně, zda po nich bude požadovat náhradu škody, která jí měla vzniknout v souvislosti se spácháním správních deliktů, jejichž spáchání správní orgány shledaly, a jakým způsobem a v jaké výši tak učiní.

27. Další námitka žalobkyně týkající se porušení práva na spravedlivý proces byla podána bez jakékoli konkretizace, tudíž na ní nelze reagovat jinak než tak, že bezprostředně souvisela s právě řešenou otázkou a její posouzení tak bylo odvislé od jejího řešení.
28. Namítaný zásah do práva žalobkyně na vlastnictví je konstruován na základě obdobných skutečností, jako v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Namítala-li dále žalobkyně to, že uložením pokuty jí vznikla pohledávka vůči příslušným dodavatelům v podobě nároku na náhradu škody, v důsledku postupu správních orgánů však nemůže tento svůj nárok realizovat bez rizika vysoké sankce a dalších nákladů, soud se s jejím závěrem neztotožňuje. Stejně jako Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 31 A 333/2017-95, má tento soud za to, že *„je pouze a jedině na žalobci, aby v rámci žaloby, kterou se případně bude domáhat náhrady škody, určil výši škody, kterou v rámci případného soudního řízení po svých dodavatelích požaduje, a pouze a jedině soudy v řízení občanskoprávním můžou posoudit a rozhodnout, nakolik oprávněně se žalobce domáhá náhrady škody po tom kterém dodavateli. Není tak na správních orgánech, aby skrze vyčíslení pokuty za jednotlivé správní delikty, o kterých je rozhodováno v rámci jednoho společného řízení, paušalizovaly škodu, která žalobci v důsledku pochybení jeho dodavatelů vznikla. [...] Zdejší soud nesouhlasí ani s tvrzením žalobce, že případné požadování náhrady škody stanovené žalobcem odpovídající částce náhrady uložené pokuty je ve světle zákazu plynoucího z § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle nemožné a nezákonné. Aplikace tohoto ustanovení vůbec není předmětem nyní projednávané věci, kdy dané ustanovení pouze zakazuje požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli bez existence jeho zavinění, a nijak se proto nedotýká možné odpovědnosti za škodu způsobené zaviněním dodavatele“*. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43, publ. pod č. 2310/2020 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v obdobné věci týchž účastníků Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„by se zcela přičilo účelu správního trestání, pokud by správní orgán o ukládané pokutě uvažoval jako o účetní položce určené na základě soukromoprávního ujednání k přeúčtování k tíži třetí osoby. Předmětem správního řízení je odpovědnost stěžovatelky, nikoli jejích dodavatelů. Upozorňuje-li proto na údajné porušení povinností jejími dodavateli, mívá se s předmětem projednávané věci“*.
29. Obdobnou argumentaci jako v žalobě žalobkyně uplatnila též v rámci odvolacího řízení, přičemž žalovaná se s ní řádně vypořádala v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Rovněž správní orgány při určení výše sankce správní orgány přihlédly ke všem zákonným kritériím, jednání žalobkyně dostatečně individualizovaly, zohlednily všechny relevantní skutečnosti včetně polehčujících a přitěžujících okolností. Z odůvodnění správních rozhodnutí bylo zřejmé, za který z deliktů byla sankce uložena primárně, když za nejzávažnější považovaly skutek popsáný pod bodem 7.a) rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívající v uvádění na trh potravin s prošlým datem použitelnosti se sazbou pokuty až 50 000 000 Kč, a jakým způsobem bylo přihlédnuto k dalším spáchaným deliktům. Soud proto námitky žalobkyně shledal nedůvodnými.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

30. Argumentaci praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při ukládání sankcí při použití absorpční zásady soud považuje za nepřiléhavou. V souladu s § 52 s. ř. s. proto zamítl návrh žalobkyně na provedení důkazu příkazem předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nazvaného „*Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*“, neboť jím měla být prokazována praxe jiného správního orgánu, která správní orgány v této věci nikterak nezavazovala.
31. Vzhledem k výše uvedeným závěrům má soud za to, že správní orgán I. stupně a následně i žalovaná postupovaly při aplikaci zásad správního trestání v souladu se zákonem o potravinách při analogickém užití zákona o přestupcích.
32. S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud uzavírá, že žádné ze žalobních tvrzení o pochybení žalované či správního orgánu I. stupně neshledal důvodným, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku v plném rozsahu zamítl.
33. Současně s tím soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a navíc je ani nepožadovala.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 31. srpna 2020

Mgr. Václav Trajer, v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

(K.ř.č. 1 - rozsudek)