



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

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

proti
žalované: **Ústřední veterinární správa, Státní veterinární správy**
sídlem Slezská 100/7, 120 56 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2017, č. j. SVS/2017/051886-G, ve znění
opravného rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2017, č. j. SVS/2017/066134-G

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 19. 7. 2017 doručenou zdejšímu soudu téhož dne domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2017, č. j. SVS/2017/051886-G (dále jen „napadené rozhodnutí“), ve znění opravného rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2017, č. j. SVS/2017/066134-G (dále jen „opravné rozhodnutí“), kterým žalovaná podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“), ve výroku II. změnila a v částech nedotčených touto změnou potvrdila rozhodnutí Krajské veterinární správy, Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 14. 3. 2017, č. j. SVS/2017/034230-J (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Změna výroku II. prvostupňového rozhodnutí spočívala ve změně formulace, kdy namísto „neuvedla v informačním systému“ bylo použito „neuvedla v rozporu s § 2 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 172/2012 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení v informačním systému“.
2. Podle prvostupňového rozhodnutí se měl žalobce dopustit spáchání celkově tří správních deliktů (dle aktuální terminologie již „přestupky“). V rozporu s § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 6. 9. 2016 (dále jen „zákon o potravinách“), měl žalobce uvádět na trh potraviny klamavě označené (uváděním na trh potravin, jejichž složení plně neodpovídalo údajům uvedeným na obalu těchto potravin), čímž měl naplnit skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách. Zároveň se měl žalobce dopustit nedodržení příkazu stanoveného v § 3d odst. 3 zákona o potravinách a § 2 odst. 2 vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, ve znění účinném do 31. 5. 2017, neboť řádně nesplnil informační povinnost ve vztahu k příjmu dvou potravin (balení Klobásky a balení Venkovská šunka), čímž měl žalobce naplnit skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 5 zákona o potravinách. Naposledy měl žalobce nedodržet příkaz stanovený v § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o potravinách tím, že z dalšího oběhu neprodleně nevyřadil nedostatečně či nesprávně označenou potravinu tvarohový dezert Teddy, čímž měl naplnit skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách. Za uvedené správní delikty byla žalobci uložena pokuta ve výši 220 000 Kč, povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč a povinnost uhradit náklady vynaložené ve věci správním orgánem jako orgánem státního veterinárního dozoru ve výši 7 330 Kč. Uvedená pokuta byla uložena v úhrnné výši dle absorpční zásady a jako nejzávažnější bylo vyhodnoceno protiprávní jednání týkající se potravin klamavě označených.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jelikož odůvodnění obou rozhodnutí neodpovídá požadavkům na odůvodnění správních rozhodnutí dle správního řádu a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i neodpovídá požadavkům vyplývajícím z principu jednotnosti a

bezrozpornosti právního řádu dle judikatury Ústavního soudu. Obecné požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí jsou vyšší při ukládání úhrnné pokuty na základě zásady absorpce. Stejně tak jsou požadavky na odůvodnění výše uložené pokuty zpřísněny při ukládání pokut, které jsou pokutovaným subjektem vymahatelné vůči třetím osobám ve formě náhrady škody. Správní orgán musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, jak velkou měrou přispělo spáchání jednotlivých správních deliktů k celkové výši pokuty, včetně uvedení, jakou měrou k celkové výši pokuty jednotlivě přispěly ty správní delikty, které správní orgán posoudil jako méně závažné a zohlednil jako přítěžující okolnost, a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou. Při této úvaze žalobce vychází z principů jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, dle něhož mají být jednotlivá zákonná ustanovení vykládána v kontextu i jiných souvisejících ustanovení právního řádu tak, aby tvořily logický a vnitřně souladný celek. V dané věci proto správní orgány měly ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu týkající se odůvodnění správních rozhodnutí interpretovat v kontextu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), a 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 žalobci pro něj představuje škodu, kterou žalobce může vymáhat po dodavatelích, k čemuž však žalobce musí znát výši škody způsobené jednotlivými dodavateli, tj. musí vědět, jaká část pokuty odpovídá každému jednotlivému deliktu, za který mu je úhrnná dle zásady absorpce ukládána. Pokud ale obě rozhodnutí neobsahují odůvodnění výše uložené pokuty za jednotlivé delikty, žalobce není schopen vyčíslit částku, kterou může po jednotlivých dodavatelích požadovat. K tomu žalobce ani nemá žádnou možnost, jak dosáhnout vyčíslení škody, kterou mu jednotliví dodavatelé způsobili, než aby tak učinily správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí. Lze uzavřít, že se správní orgány nijak nevypořádaly s určením podílu jednotlivých deliktů na výši uložené úhrnné pokuty, zejména pak nekvantifikovaly podíl na pokutě přiřitatelný správnímu deliktu uvedení na trh potravin klamavě označených a jednotlivým deliktům od něj odlišným.

4. V důsledku těchto vad bylo porušeno žalobcovo právo na spravedlivý proces a právo na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku. Uložením pokuty žalobci vznikla pohledávka vůči příslušným dodavatelům v podobě nároku na náhradu škody, která tvoří součást majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na nedostatečnost odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí je však jakákoliv dispozice s touto pohledávkou absolutně vyloučena, neboť tato je prakticky nevymahatelná vzhledem k nemožnosti zjištění rozdělení pokuty na konkrétní částky připadající na jednotlivé delikty. Argumentace žalované o rozpor takového postupu se zásadou absorpce je nesprávná. Pro naplnění této zásady musí správní orgán určit výši pokuty pro nejzávažnější správní delikt, pokud by nebyla dána přítěžující okolnost, a jaké konkrétní zvýšení pokuty způsobuje přítěžující okolnost. Žalobce dále souhlasí s tím, že řízení o pokutě se neúčastní dodavatelé žalobce, nicméně žalovaná opomíjí soukromoprávní následky veřejnoprávního rozhodnutí o uložení pokuty. Nesprávné je též tvrzení žalované o pravomoci žalobce stanovit a požadovat odpovídající částku náhrady sankce v rámci soukromoprávního vztahu, neboť toto je ve světle zákazu dle § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle nemožné a nezákonné.

III. Vyjádření žalované

5. Žalovaná se k podané žalobě vyjádřila podáním ze dne 21. 8. 2017, v němž předně poukázala na řádně zjištěný stav věci. Pokuta za více sbíhajících se správních deliktů byla uložena v souladu se zásadou absorpce. Prvostupňový orgán uvedl své úvahy ke stanovení úhrnné pokuty ve výši 220 000 Kč, žalovaná tyto úvahy shledala dostatečnými, s posouzením prvostupňového orgánu se věcně ztotožnila, doplnila jej a rozvedla. Nejzávažnějším správním deliktem je správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách. Nepřípadnou je námitka, že prvostupňový orgán neuvedl, za který ze sbíhajících se správních deliktů dle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách pokutu uložil, neboť porušením zákazu uvádění na trh potravin klamavě označených byla naplněna pouze jediná skutková podstata správního deliktu. Rovněž všechny okolnosti (přítěžující i polehčující) byly vyjádřeny z hlediska významu, který v daném případě mají. Žalovaná nesouhlasí s názorem žalobce, že z obou rozhodnutí by mělo být patrné, jak velkou měrou vyjádřenou v Kč přispělo spáchání jednotlivých správních deliktů k celkové výši pokuty, neboť toto nemá oporu v žádném právním předpisu. Takový závěr nelze dovodit ani z žádné judikatury, ani z žádné odborné literatury. Je právě smyslem zásady absorpce ukládat jen jedinou úhrnnou pokutu a tu také odůvodnit. Není proto třeba uvádět jednotlivé částky za jednotlivé sbíhající se delikty, rovněž ani žádná přítěžující okolnost nemusí být vyjádřena konkrétní částkou. Žalovaná nijak nerozporuje právo žalobce na požadování úhrady sankce po dodavateli, nicméně správní orgán v rámci odůvodnění pokuty nemá povinnost vyčíslit škodu, kterou by žalobce mohl požadovat v rámci konkrétních dodavatelsko-odběratelských vztahů. Požadavek přesného vyčíslení škody již ze strany správního orgánu, který sankci ukládá, nevyplývá ani ze zákona o významné tržní síle. Použití matematický vzorec pro výpočet pokuty je dle žalované v rozporu s principy ukládání správních pokut. Přistoupením na argumentaci žalobce by se jednalo o určení konkrétního finančního postihu za konkrétní jednotlivá jednání a následný součet (tj. kumulaci), což by však dle žalované bylo obcházením zásady absorpce.

IV. Replika žalobce

6. Na vyjádření žalované reagoval žalobce replikou ze dne 12. 12. 2017, v níž setrval na svých tvrzeních obsažených v žalobním návrhu. Zdůvodnění výše pokuty nemůže obstát bez toho, aby bylo zřejmé, jak konkrétně se jednotlivé přítěžující okolnosti odrazily na výši uložené pokuty, neboť jinak se jedná o svévolné určení výše pokuty a způsob jejího určení je nepřezkoumatelný. Jeho argumentace nesměřuje k tomu, aby byla pokuta rozdělena na konkrétní částky připadající na jednotlivé delikty, ale směřuje k tomu, aby bylo patrné, jaká konkrétní část pokuty připadá na nejzávažnější správní delikt a jaká část připadá na přítěžující okolnost, tj. existenci souběhu s ostatními správními delikty. Vyjevení takových úvah není nijak v rozporu se zásadou absorpce. Žalobce opětovně poukázal též na jednotnost a bezrozpornost právního řádu, kdy především občanský zákoník a zákon o významné tržní síle implicitně obsahují potřebu kvantifikovat míru podílu jednotlivých správních deliktů, neboť umožňují požadovat náhradu sankce po příslušném dodavateli v konkrétní výši při existenci jeho zavinění. Žalobce netvrdí, že by měl správní orgán povinnost vyčíslit škodu, kterou by žalobce mohl požadovat v rámci konkrétních dodavatelsko-odběratelských vztahů, avšak trvá na tom, že z odůvodnění výše pokuty musí být možné zjistit podrobné rozdělení pokuty na konkrétní částky připadající na jednotlivé delikty.

V. Doplnující vyjádření žalobce

7. Dne 19. 9. 2019 žalobce s ohledem na změnu svého právního zastoupení zaslal zdejšímu soudu doplňující vyjádření k žalobnímu návrhu, v němž na začátku zrekapituloval průběh správního řízení a podstatné okolnosti případu. Žalobce dále argumentoval tím, že se fakticky jedná o spáchání devíti správních deliktů, byť prvostupňový orgán vše posoudil jako devět porušení zákona o potravinách, které naplňují tři skutkové podstaty správních deliktů. Jako přítěžující okolnost byla zohledněna mnohost spáchaných správních deliktů, nicméně správními orgány nebylo zkoumáno, zda se skutečně jedná o stejné správní delikty, resp. o jaké výrobky se jednalo a kdo (resp. který dodavatel) zapříčinil klamavé či nedostatečné označení výrobku, za které byl následně žalobce sankcionován. S ohledem na celkově devět spáchaných správních deliktů prvostupňový orgán neurčil konkrétní správní delikt, který by považoval za nejzávažnější a který by byl určující pro základ úhrnné pokuty. Správní orgány totiž určily pouze nejzávažnější skutkovou podstatu správního deliktu, která byla naplněna šesti různými skutky. Jedná se tak o vícečinný stejnorodý souběh šesti správních deliktů, nikoli o jeden správní delikt, jak se nesprávně domnívají správní orgány. Obdobné skutečnosti se vztahují také ke správnímu deliktu dle § 17 odst. 5 zákona o potravinách, u něhož došlo ke spáchání dvou správních deliktů. Na základě toho pak není z napadeného a prvostupňového rozhodnutí seznatelné, jakou část z celkové pokuty tvoří základ pokuty za nejzávažnější správní delikt a jak konkrétně se do celkové pokuty promítly ostatní správní delikty. Uvedení výše pokuty za nejzávažnější správní delikt přispívá i k přezkumu, zda správní orgány dodržely absorpční zásadu při ukládání konkrétní pokuty. Pro žalobce by přitom bylo výhodnější, aby o správních deliktech byla vedena samostatná správní řízení, což ale nemůže ovlivnit, neboť je na správním orgánu, zda se rozhodne vést jedno společné řízení o více správních deliktech, anebo samostatné řízení o každém ze správních deliktů zvlášť. V samostatném řízení by byla stanovena pokuta za každý správní delikt samostatně (při zohlednění zásady absorpce, která by se uplatnila i v takovém řízení), žalobce by se tak mohl lépe domoci svých regresních nároků vůči dodavatelům. Žalobce poukázal též na správní praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže týkající se absorpční zásady, který si pro stanovení výše pokut vypracoval vlastní metodiku. Závěrem svého doplňujícího vyjádření žalobce zopakoval skutečnosti týkající se soukromoprávních a ústavněprávních aspektů projednávané věci.

VI. Jednání

8. Na nařízeném jednání dne 25. 9. 2019 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobce za podstatu projednávané věci označil přezkoumatelnou výši sankce, která byla udělena správními orgány, přičemž nezpochybnil uplatnění zásady absorpce, avšak upozornil na nutnost její správné aplikace při souběhu správních deliktů. Aby bylo napadené, resp. prvostupňové rozhodnutí přezkoumatelné, musí být určen základ pokuty za správní delikt nejzávažnější a následně musí být seznatelný rozsah, v jakém ostatní sbíhající se správní delikty navyšují celkovou částku úhrnné pokuty. V souzené věci je však napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné v části uložené sankce, a to právě pro nedostatek důvodů z hlediska výše uložené úhrnné pokuty a také pro vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost uložené sankce, která pramení z rozhodování o třech správních deliktech, byť se jednalo o devět porušení zákona o potravinách, v důsledku čehož tak správní orgány měly vést řízení o devíti správních deliktech. Žalobce argumentoval též širšími souvislostmi projednávané věci. Daná problematika má pro něj precedenční charakter, neboť žalobci jsou ukládány další sankce, jejichž výše se navyšuje, a to s ohledem

na recidivu žalobce, tj. žalobce se nepoučil a k páčání správních deliktů (dle nově přijaté terminologie přestupků) dochází i nadále. V tomto směru navrhoval jako důkaz rozhodnutí Krajské Veterinární správy, Státní veterinární správy pro Středočeský kraj ze dne 11. 9. 2019, č. j. SVS/2019/109794-S, dle něhož byla již žalobci uložena pokuta vyšší než 2 miliony Kč, dochází tudíž k navyšování výše ukládaných pokut, a to zejména s ohledem na recidivu žalobce. Aby udělená sankce byla účinná, měl by mít žalobce možnost vymáhat pokutu po svých dodavatelích, kteří za nedodržení právních předpisů mohou, v čemž ale žalobci brání nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Za stávající situace tak dodavatel nemá motivaci upravit označení výrobků, neboť on uloženou sankci nenese. Dále žalobce argumentoval metodikou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterou již předložil v rámci doplňujícího vyjádření ze dne 19. 9. 2019. Správní orgány nemusely ani vést společné řízení. Pokud by o spáchaných deliktech bylo vedeno samostatné řízení, žalobce by měl možnost zjistit, jaká částka byla uložena za každý správní delikt.

9. Žalovaná odkázala na své písemné vyhotovení a zopakovala, že požadavek na vyčíslení jednotlivých pokut za jednotlivé spáchané správní delikty, jak jej požaduje žalobce, nemá oporu v právních předpisech.
10. Soud návrh na provedení důkazu rozhodnutím Krajské Veterinární správy, Státní veterinární správy pro Středočeský kraj ze dne 11. 9. 2019, č. j. SVS/2019/109794-S, zamítl s ohledem na vydání tohoto rozhodnutí až po vydání napadeného rozhodnutí a s ohledem na skutečnost, že s nyní projednávanou věcí nijak nesouvisí.

VII. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě dle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) osobou k tomu oprávněnou dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a jde o žalobu přípustnou ve smyslu ustanovení § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.
12. Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
13. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že se jí soud musí zabývat z úřední povinnosti nad rámec dalších uplatněných žalobních námitek. Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.
14. Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (např. rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008-76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS) je zřejmé, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, například pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí; pokud je jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním; pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl

nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Dále se jedná o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. I nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). Z nich se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze žalobních námitek včas uplatněných, či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci. Dle Nejvyššího správního soudu pak **pro posouzení přezkoumatelnosti správních rozhodnutí platí v podstatě stejné kautely, jako pro posouzení přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 163/2012-18).

15. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s ohledem na nedostatek odůvodnění uložené úhrnné pokuty, neboť by toto 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 jako přitěžující okolnost, a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou. V důsledku absence vyčíslení pokut za jednotlivé delikty žalobce není schopen vyčíslit částku, kterou může požadovat po svých dodavatelích jako náhradu škody.
16. Otázkou odůvodnění uložené pokuty při spáchání více správních deliktů, za které je ukládán úhrnný trest, se rozsáhle zabýval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře.
17. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS: *„ukládání úhrnné sankce za správní delikt se řídí zásadou absorpční. 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)“* (pozn. potvrzení doplněno zdejší soudem; obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56).
18. V rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, Nejvyšší správní soud dále uvedl: *„Stěžovatelka však absorpci sazeb zaměřuje 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 nejprísneji 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.“ Shodně lze uvedené závěry vztáhnout také na nyní projednávaný případ, neboť se žalobce fakticky domáhá vyčíslení pokut za jednotlivé spáchané delikty, tj. za správní delikt pokládaný správními orgány za nejzávažnější (tj. uvádění na trh potravin klamavě označených) a za zbylé správní delikty, které byly správními orgány zohledněny jako přitěžující okolnosti. V rámci nejzávažnějšího správního deliktu žalobce navíc požaduje vyčíslení pokuty za jednotlivá dílčí porušení právních předpisů týkajících se označení zboží, aby tak tato dílčí porušení mohl požadovat v rámci náhrady škody po svých dodavatelích. Nicméně tento postup, kdy žalobce žádá stanovení pokuty za jednotlivá dílčí porušení a jejich následné sečtení, by byl uplatněním zásady kumulace. Z citované judikatury však vyplývá jasný závěr o nutnosti aplikace zásady absorpce v projednávané věci.

19. V replice k vyjádření žalované žalobce uvedl, že jeho argumentace nesměruje k tomu, aby byla pokuta rozdělena na konkrétní částky připadající na jednotlivé delikty, nýbrž k tomu, aby bylo patrné, jaká konkrétní část pokuty připadá na nejzávažnější správní delikt a jaká část připadá na přitěžující okolnost, tj. existenci souběhu s ostatními správními delikty. Nicméně takový postup by byl v rozporu se zásadou absorpce, jelikož by tak byly určeny jednotlivé částky pokuty za každý spáchaný správní delikt. Stejným porušením by bylo též, pokud by byla určena určitá procentuální výše, jakou se nejzávažnější (a v rámci něj případně i jednotlivá dílčí porušení právních předpisů) a méně závažné správní delikty podílí na výši udělené sankce, neboť by za této situace byla *de facto* určena výše pokuty za jednotlivé správní delikty.
20. Shodnou argumentaci žalobce uplatnil též v průběhu nařízeného jednání, během něhož dokonce uvedl, že ideální by bylo konkrétní procentní ohodnocení přitěžujících a polehčujících okolností, jež by uzavíral matematický výpočet dané sankce. Takový postup nastíněný žalobcem v průběhu jednání by však byl v rozporu s absorpční zásadou, definované v konstantní judikatuře správních soudů (viz výše), neboť by se jednalo o určitou formu kumulace, která se však při souběhu správních deliktů neuplatní. To ostatně žalobce potvrdil i svým tvrzením, že by následně vymáhal uložené pokuty po svých dodavatelích tak, jak by byla určena částka za nejzávažnější správní delikt a za správní delikty zbývající (hodnoceny jako přitěžující okolnosti nejzávažnějšího správního deliktu).
21. V tomto směru proto krajský soud neshledal nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí naopak považuje za odpovídající výše citovaným požadavkům judikatury Nejvyššího správního soudu na odůvodnění soudních, potažmo správních rozhodnutí.
22. Žalobce své přesvědčení o nutnosti stanovení pokuty za každý správní delikt a v rámci správního deliktu uvádění na trh potravin klamavě označených za každé dílčí porušení zákonného ustanovení dovozuje též z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vyplývajícího z judikatury Ústavního soudu. Požadavky na odůvodnění napadeného rozhodnutí plynoucí z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu by tak měly být interpretovány v kontextu občanského zákoníku a zákona o významné tržní síle.
23. Dle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění (rozhodnutí správního orgánu - pozn. soudu) uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů,

a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.

24. Prvostupňové rozhodnutí a napadené rozhodnutí ve znění opravného rozhodnutí přitom obsahují tímto ustanovením správního řádu požadované náležitosti. Správním orgánům tak nelze vytýkat, že by jejich rozhodnutí neobsahovalo náležitost předepsanou zákonem. Pokud má žalobce za to, že vyčíslení jednotlivých pokut pramení z principu bezrozpornosti a jednotnosti správního řádu, byl by takový postup v rozporu s rozebíranou zásadou absorpce. Nelze proto přisvědčit žalobci v tom, že by odůvodnění stanovené pokuty v obou rozhodnutích správních orgánů mělo být vykládáno v kontextu občanského zákoníku nebo zákona o významné tržní síle.
25. Navíc občanský zákoník ani zákon o významné tržní síle nestanovují povinnost správních orgánů přesně určit výši škody, kterou by žalobce mohl po svých dodavatelích požadovat. Je zcela v dispozici žalobce, zda po svých dodavatelích bude požadovat náhradu škody způsobenou uložením předmětné pokuty a jakým způsobem vyčíslí požadovanou náhradu této škody. Není úkolem správních orgánů činit takové úvahy namísto žalobce.
26. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem proto krajský soud námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stran odůvodnění uložené pokuty shledal nedůvodnou.
27. Dále se soud zabýval druhým z žalobcem uvedených žalobních bodů – porušením práva na spravedlivý proces a práva na vlastnictví.
28. Předně soud poukazuje na skutečnost, že žalobce nijak nerozporuje samotné spáchání předmětných správních deliktů. Otázka spáchání jednotlivých správních deliktů, za které byl žalobce následně pokutován, je tak nesporná mezi oběma stranami.
29. Porušení práva na spravedlivý proces a práva na vlastnictví, která jsou obě zakotvena v Listině základních práv a svobod, žalobce dovozuje na základě obdobných skutečností, jako v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Uložením pokuty žalobci vznikla škoda, kterou by mohl vymáhat po svých dodavatelích, nicméně s ohledem na nemožnost vyčíslení pokuty za jednotlivé správní delikty žalobce reálně tuto škodu vymáhat nemůže, čímž je tak zasaženo do jeho vlastnictví.
30. K dané žalobní námitce lze odkázat na skutečnosti uvedené již výše. Soud nijak nepopírá to, že uložená pokuta představuje pro žalobce škodu, kterou může vymáhat po svých dodavatelích. Nicméně se nelze ztotožnit s tvrzením žalobce, že prakticky je tato škoda nevymahatelná. Je totiž na žalobci, aby v rámci žaloby na náhradu škody určil výši škody, kterou v rámci civilního řízení bude po svých dodavatelích požadovat. Povinností správních orgánů není vyčíslit pokuty za jednotlivé správní delikty, o kterých je rozhodováno v rámci jednoho společného řízení. Otázka požadování úhrady škody po svých dodavatelích by pak byla předmětem soukromoprávního řízení.
31. Vzhledem k uvedenému soud neshledal ani porušení práva na spravedlivý proces, jehož porušení žalobce namítal pouze v obecné rovině. Jak uvedl krajský soud výše, správní

orgány svá rozhodnutí dostatečně odůvodnily a vyhověly tak požadavkům kladeným na odůvodnění správních rozhodnutí.

32. 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 jednak vůbec není předmětem nyní projednávané věci, jednak 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.
33. V doplňujícím vyjádření ze dne 19. 9. 2019 žalobce nově argumentoval tím, že v posuzované věci došlo ke spáchání devíti správních deliktů, byť správní orgány vše posoudily jako tři správní delikty s devíti porušeními zákonných ustanovení.
34. Žalobce tuto otázku váže k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nicméně otázka právní kvalifikace jednání žalobce je otázkou zákonnosti vydaného napadeného rozhodnutí. Žalobce tuto námitku uplatnil až v podání ze dne 19. 9. 2019, zatímco žalobní návrh je ze dne 19. 7. 2017. Danou námitku proto krajský soud vyhodnotil jako opožděnou. Pokud by se nejednalo o námitku opožděnou, musela by být soudem vyhodnocena jako nedůvodná, neboť se v daném případě jedná o dílčí útoky celkově tři správních deliktů. Navíc posouzení, jak jej provedly správní orgány, je ve prospěch žalobce, neboť jeho jednání bylo posouzeno jako celkově tři správní delikty spáchané devíti útoky, nikoliv jako devět správních deliktů.
35. Zcela shodná argumentace dopadá na tvrzení žalobce, že správní orgány neurčily konkrétní nejzávažnější správní delikt, nýbrž pouze nejzávažnější skutkovou podstatu.
36. Jako opožděná musela být soudem vyhodnocena též námitka žalobce týkající se absence posouzení toho, zda se skutečně jedná o stejné správní delikty, jejichž opětovné spáchání bylo správními orgány vzato jako přitěžující okolnost. Žalobce tuto námitku uplatnil rovněž až v doplňujícím vyjádření ze dne 19. 9. 2019. Nicméně i k této námitce zdejší soud doplňuje, že i v případě jejího uplatnění včas by jí shledal za nedůvodnou, neboť v rámci posouzení přitěžujících a polehčujících okolností bylo správními orgány zohledněno pouze to, že žalobce v minulosti již shodný správní delikt spáchal, tj. byl hodnocen přístup žalobce k plnění si svých povinností, které jsou stanovené příslušnými právními předpisy.
37. Doplňující vyjádření žalobce ze dne 19. 9. 2019 obsahuje nově též argumentaci stran procesního postupu správních orgánů, které o spáchaných správních deliktech vedly společné řízení, zatímco v případě vedení samostatných řízení by byla určena výše pokuty za každý spáchaný správní delikt samostatně. I v tomto případě se jedná o námitku opožděnou, neboť ji žalobce uplatnil až po lhůtě k podání žaloby. Nad rámec opožděnosti této námítky krajský soud poznamenává, že správní orgány musí vést o více spáchaných deliktech společné správní řízení a při ukládání sankce musí zohlednit zásadu absorpce. V předmětné věci tak správní orgány postupovaly v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními.
38. Také argumentace metodikou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže byla uplatněna až v doplňujícím vyjádření žalobce ze dne 19. 9. 2019. Současně se jedná o praxi jiného správního orgánu, která žalovanou či prvostupňový orgán nikterak nezavazuje a je pro daný případ irelevantní.

VIII. Shrnutí a náklady řízení

39. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalované ve znění opravného rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
40. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalované, která měla v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalované se nepřiznává náhrada nákladů řízení (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 25. září 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu