



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Heleny Konečné v právní věci

žalobce: **Lidl Česká republika v. o. s.**
se sídlem Nárožní 1359/11, 158 00 Praha
zastoupen JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem
se sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. března 2020, č. j. SZPI/BJ637-38/2019,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce byl rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále také jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 10. 2019, č. j. SZPI/BJ637-35/2019, uznán vinným ze spáchání celkem devíti přestupků podle § 17 odst. 2 písm. a), § 17 odst. 2 písm. b), § 17 odst. 2 písm. c) a § 17 odst. 1 písm. r) zákona č.

110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném ke dni spáchání přestupků (dále jen „zákon o potravinách“), a byla mu uložena úhrnná pokuta ve výši 700 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady laboratorních rozborů potravin ve výši 5 190 Kč.

2. V řízení o odvolání žalovaný prvostupňové rozhodnutí v meritu věci potvrdil rozhodnutím ze dne 27. 3. 2020, č. j. SZPI/BJ637-38/2019, pouze změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí tak, že opravil nepřesnost týkající se detailního vymezení porušení právních předpisů u jednoho z přestupků.

II. Žalobní argumentace

3. Žalobce strukturuje žalobní důvody do tří námitkových okruhů:

a) Nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

4. Napadené rozhodnutí je dle žalobce zatíženo vadou nezákonnosti, resp. nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a to v části o uložení pokuty, kterou správní orgány sice uložily s odkazem na aplikaci absorpční zásady jako úhrnnou pokutu za všechny projednávané přestupky, ovšem konkrétní výši uložené pokuty ukládané jako úhrnné za vícero přestupků přezkoumatelným způsobem neodůvodnily, neboť k výpočtu částky pokuty ukládané jako úhrnné za vícero přestupků neuvedly vůbec nic, tudíž nelze přezkoumat, zda správní orgány aplikovaly absorpční zásadu správně.
5. Podle žalobce by při stanovení požadavků na odůvodnění úhrnné pokuty měly být náležitě zohledněny soukromoprávní a ústavněprávní aspekty, jelikož se jedná o případy objektivní odpovědnosti dle zákona o potravinách, neboť je žalobci ukládána pokuta i za přestupky, jejichž původcem není žalobce, ale jeho smluvní partner (dodavatel potravin).
6. Žalobce uvádí, že uložená pokuta ve výši 700 000 Kč není přezkoumatelná, jelikož ji nelze podrobit přezkumu z hlediska zákazu libovůle či zneužití správního uvážení. Správní orgán prvního stupně při uložení pokuty pouze uvedl, že se ukládá úhrnná pokuta dle absorpční zásady, určil z devíti přestupků ten, který je dle něj nejzávažnější, následuje výčet skutečností a okolností, které byly vyhodnoceny ve prospěch či neprospěch žalobce, a poté konstatoval, že výsledná pokuta je přiměřená projednávaným obviněním. Správní orgán vůbec neuvedl, co je základem pro úhrnnou pokutu a do jaké míry se jednotlivé další přestupky promítly do jím stanovené úhrnné pokuty. Tato nepřezkoumatelnost nebyla odstraněna ani žalovaným v napadeném rozhodnutí.
7. Žalobce je přesvědčen, že žalovaný nezohlednil specifickou povahu případů, kdy správní orgány ve společném řízení projednávají vícero přestupků a ukládají úhrnnou pokutu. V těchto případech je třeba trvat na zvýšených požadavcích na odůvodnění konkrétní výše ukládané úhrnné pokuty, aby bylo možné přezkoumat, zda skutečně byla náležitě zohledněna všechna zákonná kritéria relevantní pro ukládání pokuty, včetně všech v řízení projednávaných přestupků, a tedy zda stanovená výše pokuty není výsledkem libovůle správního orgánu, zda správní orgán nepřekročil meze volného správního uvážení, resp. zda volné uvážení nezneužil, a zda je uložená úhrnná pokuta přiměřená.

b) Požadavky na řádné a přezkoumatelné odůvodnění úhrnné pokuty

8. Napadené rozhodnutí dle žalobce nemá dostatečnou oporu v platné právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se správné aplikace absorpční zásady a náležitého odůvodnění pokuty ukládané v úhrnu při souběhu vícero přestupků, o nichž se správní orgán rozhodl konat společné správní řízení. Žalobce v tomto námitkovém okruhu nejprve opakuje obecná východiska nastíněná již v námitkovém okruhu předcházejícím, následně své argumenty konkretizuje.
9. Žalobce rekapituluje judikaturu Nejvyššího správního soudu. Nejprve odkazuje na rozsudek ze dne 22. 7. 2008, č. j. 4 As 22/2008-121, dále na rozsudek ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005-84, či na rozsudek ze dne 20. 4. 2018, č. j. 8 As 173/2016-35, kde jsou přehledně shrnuty relevantní závěry týkající se přezkumu pokut uložených správními orgány za přestupky. Žalobce především uvádí, že řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Mezi základní principy správního rozhodování patří i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je tak povinen podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. Rekapitulace skutkových zjištění, na kterou navazuje pouhé konstatování zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla zákonná kritéria pro uložení pokuty hodnocena, je dle žalobce nedostatečná. Uvede-li správní orgán pouze tolik, že k nějakému aspektu přihlédl, aniž by sdělil, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil, stává se takové tvrzení do značné míry neurčitým, a v důsledku toho i nepřezkoumatelným. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Z hlediska individualizace trestu je dán deficit správního rozhodnutí, pokud správní orgán pouze vypočte polehčující a přitěžující okolnosti, aniž by uvedl, jak jednotlivé okolnosti ovlivnily jeho úvahy o výši pokuty. Tento deficit činí správní rozhodnutí nepřezkoumatelným.
10. Žalobce dále uvádí judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu učiněné ve vztahu ke správné aplikaci absorpční zásady při ukládání pokuty za vícero přestupků. Podstatou správné aplikace absorpční zásady je uložení pokuty za nejzávažnější přestupek, resp. přestupek nejprísněji sankcionovatelný. Existence souběhu je následně zohledněna jako přitěžující okolnost tím, že zpravidla navýší základ pro ukládanou pokutu. Správní orgán musí nutně při úvaze o výši pokuty přezkoumatelným způsobem určit, v jaké výši určil základ pro předmětnou úhrnnou pokutu a v jakém rozsahu, popř. zda vůbec se každý další přestupek podílí na konečné výši úhrnné pokuty.
11. Určení konkrétního a přezkoumatelného navýšení základu pokuty za ostatní přestupky pak musí být založeno na konkrétních úvahách, které odůvodňují konkrétní míru takového navýšení, jinak by nebyl naplněn princip individualizace sankce. Žalobci nejde o stanovení výsledné výše pokuty v případě společně projednávaných přestupků kumulativní zásadou. Naopak mu jde o správné a přezkoumatelné stanovení výsledné výše úhrnné pokuty v souladu s absorpční zásadou. Proto trvá na požadavku určení, jakou konkrétní výši pokuty ukládá správní orgán za nejzávažnější přestupek, a dále i na

uvedení konkrétního a přezkoumatelného rozsahu zvýšení tohoto základu pokuty, a to ve vztahu ke každému z dalších případných přestupků. Pokud toto správní orgán prvního stupně neprovede, potom jeho postup není přezkoumatelný a znemožňuje efektivní přezkum v rámci odvolacího řízení.

12. Žalobce dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012-45, kde je uvedeno: „Počet spáchaných skutků je jedním ze základních kritérií pro volbu způsobu ukládání sankce a pro určení její výše. Jak vyplývá z konstantní judikatury, při ukládání sankce za sbíhající se delikty postupuje správní orgán v souladu s absorpční zásadou, tedy vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů. Uvedené vyslovil Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328 (č. 1767/2009 Sb. NSS), přičemž dodal, že „vyšší pokuty musí správní orgán ve svém rozhodnutí i z uvedeného hlediska náležitě odůvodnit.“ Dále žalobce v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, uvádí, že správní orgán nemusí v případě úhrnných pokut uvádět pokuty za jednotlivé sbíhající se přestupky a poté vybrat ten nejprísnejší.
13. Žalobce nalézá oporu pro svou argumentaci i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, zabývající se aplikací absorpční zásady u případů, kdy sbíhající se přestupky nebyly projednávány a sankce ukládány v jednom společném řízení, ale ve vícero samostatných řízeních. Upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, dle kterého ani v případech, kdy není vedeno společné řízení o přestupcích spáchaných v souběhu, nemohou správní orgány rezignovat na absorpční zásadu. V rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že zohlednění absorpční zásady při ukládání sankce za sbíhající se přestupky musí být z posuzovaného pozdějšího rozhodnutí patrné a že jako příhodný se jeví výslovný odkaz na tuto zásadu s popisem způsobu, jakým ji správní orgán při stanovení konkrétní sankce zohlednil. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v rozsudku ze dne 25. 4. 2018, č. j. 65 A 95/2016-59, uložil správnímu orgánu, aby při ukládání pokuty zohlednil absorpční zásadu s tím, že úhrn pokut uložený sbíhajícími se rozhodnutími by se měl v zásadě rovnat výši pokuty, která by za tytéž skutky byla uložena, kdyby byly projednány společně.
14. Dle žalobce je třeba na aplikaci absorpční zásady důsledně trvat i v těch případech, kdy je vedeno vícero samostatných správních řízení o sbíhajících se přestupcích a kdy je v každém z těchto řízení ukládána samostatná pokuta.
15. Žalobce dále poukazuje na praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který v rámci své rozhodovací praxe též řeší ukládání úhrnných pokut v případech sbíhajících se přestupků. Tento správní orgán na základě zkušeností ze soudních řízení zavedl metodiku pro výpočet pokut, a to včetně úhrnných pokut ukládaných za spáchání více přestupků v souběhu při aplikaci absorpční zásady. Zde předseda tohoto správního orgánu uvádí, že úřad nejprve stanoví pokutu za nejprísnejší trestný přestupek a následně tuto základní částku pokuty případně navyšuje za každý sbíhající se přestupek až o 25 %. Při případném navyšování pak úřad pro účely stanovení konkrétní míry zvýšení pokuty zohledňuje relevantní okolnosti daného přestupku. Přestože tato praxe není pro jiný správní orgán závazná, domnívá se žalobce, že ji nelze úplně přehlížet. Vnímá ji jako transparentní správní praxi, která umožňuje řádné přezkoumání správních rozhodnutí a která byla opakovaně shledána jako zákonnou a v souladu s absorpční zásadou. Navíc

praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyvrací argument žalovaného, že by žalobcovy požadavky na odůvodnění úhrnné pokuty měly být v rozporu s absorpční zásadou.

16. Dle žalobce tedy není akceptovatelné, aby správní orgán bez jakéhokoli odůvodnění paušálně určil jednu částku, kterou označí za přiměřenou úhrnnou pokutu za vícero projednávaných přestupků, aniž by bylo seznatelné, co bylo základem pro předmětnou pokutu a v jakém rozsahu se jednotlivé ostatní přestupky promítly do celkové výše uložené úhrnné pokuty. Ustálená praxe správních orgánů totiž ukazuje pravý opak.

c) Soukromoprávní a ústavněprávní aspekty

17. Dle žalobce v důsledku nedostatečného a nepřezkoumatelného odůvodnění správními orgány uložené úhrnné sankce za vícero přestupků, u nichž v některých případech není původcem porušení zákona žalobce, ale jeho smluvní partner (dodavatel, resp. výrobce potravin), došlo k zásahu do jeho práv, a to včetně ústavně a mezinárodněprávně garantovaných práv žalobce (i) na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a (ii) na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.
18. Žalobce dále zdůrazňuje, že v posuzovaném případě je třeba zohlednit negativní důsledky a zásahy do jeho práv, které jsou způsobeny nedostatečným a nepřezkoumatelným odůvodněním uložené sankce. Požadavek na náležité odůvodnění ukládané pokuty tedy není pouhým formalismem, ale má věcné opodstatnění. Bez takového odůvodnění dochází k zásahu do jeho majetkových, resp. ústavně zaručených práv.
19. Žalobce rekapituluje, že pokuta mu byla uložena za přestupek pro porušení právních předpisů, jehož nebyl žalobce původcem (nicméně mu byla pokuta uložena z důvodu objektivní odpovědnosti dle zákona o potravinách). Ze soukromoprávního hlediska mu tedy vznikla škoda v příčinné souvislosti s porušením smluvních povinností jeho dodavatelí potravin. Tuto škodu ale může žalobce účinně vymáhat pouze tehdy, budou-li naplněny (i) obecné předpoklady soukromoprávní odpovědnosti dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a (ii) zákonný předpoklad dle § 4 odst. 2 písm. h) zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (dále jen „zákon o významné tržní síle“). Žalobce tedy musí znát konkrétní výši škody, kterou mu jednotliví dodavatelé způsobili, tj. musí vědět, jak velká část úhrnné pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku.
20. Ústavněprávní rozměr celé problematiky vychází z toho, že na pohledávku žalobce vůči jeho dodavatelům na náhradu škody je třeba nahlížet jako na majetek, který požívá ústavněprávní ochrany. Pokud je žalobce dále omezen na účinném domáhání se svých nároků, je současně porušeno i jeho právo na spravedlivý proces.
21. Závěrem žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

22. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že klíčový požadavek žaloby na „rozpoložkování“ výše uložené pokuty byl v nedávné době předmětem jeho námitek v jeho dalších

žalobách proti žalovanému. V žádném ze soudních řízení však správní soudy žalobci za pravdu nedaly.

23. Žalovaný uvádí, že žalobce uplatnil stejné námitky jako v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K prvnímu námitkovému okruhu žalovaný uvedl, že žalobce brojí pouze proti odůvodnění výše uložené pokuty, nikoliv proti vymezení odpovědnosti za spáchané přestupky. Shrnul, že v posuzovaném případě se jednalo o souběh devíti přestupků, které byly projednány ve společném řízení, proto byla žalobci uložena pokuta jako úhrnná (ve výši 700 000 Kč) za použití absorpční zásady dle ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „přestupkový zákon“). Nejprísněji trestnými byly dva přestupky se sazbou až 50 000 000 Kč, z nichž byl jeden určen jako přestupek nejzávažnější.
24. Správní orgán prvního stupně přihlédl ke kritériím uvedeným v ustanovení § 37 a násl. přestupkového zákona a k celkové závažnosti přestupků. Přitom podrobně popsal relevantní hlediska a okolnosti přestupků, určil, které z těchto hledisek a okolností svědčily ve prospěch i neprospěch žalobce. Žalovaný tento postup i výši pokuty jako správné potvrdil. Žalovaný je proto přesvědčen o tom, že při určení druhu a výměry trestu postupovaly oba správní orgány v souladu s ustanovením § 37 a násl. přestupkového zákona a požadavky žalobce shledává za nedůvodné.
25. Žalovaný se nedomnívá, že by žalobcem citovaná judikatura poskytovala důvod k vyslovení závěru o nesplnění požadavků na náležité odůvodnění uložené sankce z hlediska přezkoumatelnosti správního uvážení. Žalovaný si je vědom, že výměru pokuty je třeba náležitě odůvodnit, tedy vyjavit, na základě jakých úvah správní orgán dospěl k uložené sankci. Proto je povinen zohlednit veškerá relevantní zákonná hlediska. To však neznamená, že by správní orgány byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy váhu jednotlivých hledisek vyčíslit. Tento závěr nijak neodporuje judikatuře, na kterou žalobce odkazuje.
26. Požadavek žalobce, aby správní orgány při rozhodování o pokutě ukládané za více přestupků projednávaných ve společném řízení nejprve ze spáchaných přestupků určily přestupek nejprísněji postižitelný a vypočetly za něj pokutu, a takto vypočtený základ následně navýšily o určitý podíl z důvodu souběhu s dalšími přestupky, dle žalovaného nekoresponduje ani s platnou právní úpravou, ani s žalobcem citovanou judikaturou. Tvrzení žalobce, že nebyl naplněn princip individualizace sankce a správním orgánem stanovená výše celkové pokuty je pouze náhodně zvoleným a nepřezkoumatelným číslem, žalovaný odmítá.
27. Rozsudky, na které odkazuje žalobce, podle žalovaného dopadají pouze na specifické případy aplikace absorpční zásady tehdy, kdy související sbíhající se přestupky měly být projednávány v jednom společném řízení, avšak nestalo se tak a přestupky byly projednány ve vícero řízeních. Podstatou těchto rozsudků je konstatování nezbytnosti zohlednění absorpční zásady i v těchto případech, které měly být projednány ve společném řízení, aby nemohlo dojít ke stanovení celkové pokuty za více přestupků prostým sčítáním pokut za jednotlivé přestupky. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 426/2017-62, který setřel rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních.

28. Ačkoliv žalobce tvrdí, že jeho požadavky na výpočet pokuty jsou ustálenou praxí správních orgánů, jmenuje pouze jediný – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Přitom sám připouští, že správní praxe jednoho orgánu není pro jiný správní orgán závazná. S tím žalovaný bezesporu souhlasí a shledává metodiku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro jeho řízení irelevantní. Navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Ústní jednání

29. Při jednání soudu konaném dne 10. 8. 2021 zástupce žalobce uvedl, že podstatu žaloby tvoří rozdílné názory žalobce a žalovaného na aplikaci absorpční zásady, kdy se ukládá úhrnná pokuta za více přestupků. V souvislosti s tím poukázal na metodiku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, která danou problematiku vykládá v souladu s názorem žalobce. Poukázal také na to, že v současné době podal u Ústavního soudu 2 ústavní stížnosti v typově obdobných řízeních, v nichž namítá porušení svého ústavního práva vlastnit a užívat majetek a ústavního práva na spravedlivý proces. Pověřená pracovnice žalovaného uvedla, že správní orgány v daném řízení postupovaly při aplikaci zásady absorpce při uložení úhrnné pokuty ve shodě s judikaturou správních soudů. V souvislosti s tím odkázala na aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43. Uvedla, že obdobně je předmětná zásada aplikována i trestními soudy v rámci trestního řízení vedeného dle trestního řádu.
30. K návrhu žalobce byl proveden důkaz metodikou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Byl konstatován její obsah, který je zástupcům obou účastníků dobře znám.
31. Zástupce žalobce v závěrečném návrhu setrval na žalobním petitu, tj. na návrhu napadené rozhodnutí zrušit a uložit žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení. Pověřená pracovnice žalovaného navrhla zamítnutí žaloby.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

32. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

33. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že v období od 5. 10. 2018 do 5. 6. 2019 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Hradci Králové provedl kontroly dodržování povinnosti při uvádění potravin na trh v prodejnách žalobce na těchto adresách: Plhovská 2066, 547 01 Náchod; Lorencova alej 1091, 563 01 Lanškroun; Hradecká 1180, 534 01 Holice; Na Okrouhlíku 1707/25a, 500 02 Hradec Králové; kapitána Jaroše 66, 568 02 Svitavy; Palackého 2882, 530 02 Pardubice; Riegrova 2074, 508 01 Hořice. O kontrolách správní orgán prvního stupně pořídil protokoly, které jsou součástí správního spisu. V rámci provedených kontrol správní orgán prvního stupně zjistil celkem devět nedostatků, které vyhodnotil jako přestupková jednání žalobce.
34. Podrobný popis skutků je účastníkům znám a žalobce proti nim nebrojí, proto soud na tomto místě pouze stručně shrnuje přestupky, ze kterých byl žalobce shledán vinným, a to následovně:

- Pod bodem 1 podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že v rozporu s čl. 1 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1881/2006, kterým se stanoví maximální limity některých kontaminujících látek v potravinách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 1881/2006“) uvedl na trh nevyhovující potravinu špenát balený.
 - Pod body 2, 3, 6 a 8 podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách porušil povinnost stanovenou v čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (dále jen „nařízení č. 1308/2013“), spočívající v tom, že některé druhy ovoce a zeleniny nevyhověly minimálním požadavkům na jakost.
 - Pod bodem 4 podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že nedodržel zákaz stanovený v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 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 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.
 - Pod bodem 5 podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. q) bod 3 zákona o potravinách uváděl na trh v samoobslužné části prodeje potravin masný výrobek, který nevyhověl v nutričnímu parametru tuk uvedenému na etiketě výrobku.
 - Pod bodem 7 podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. q) bod 3 zákona o potravinách uváděl na trh v samoobslužné části prodeje potravin 3 dávky konzumních brambor, které neodpovídaly požadavkům na jakost.
 - Pod bodem 9 podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. q) bod 3 zákona o potravinách uváděl na trh v provozovně 6 ks paštik, které měly poškozený, eventuálně deformovaný obal.
35. Správní orgán prvního stupně proto vydal dne 14. 10. 2019 rozhodnutí č. j. SZPI/BJ637-35/2019, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání celkem devíti přestupků podle § 17 odst. 2 písm. a), § 17 odst. 2 písm. b), § 17 odst. 2 písm. c) a § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách. Současně byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 700 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady laboratorních rozborů potravin ve výši 5 190 Kč.
36. V řízení o odvolání žalovaný prvostupňové rozhodnutí v meritu věci potvrdil, pouze změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí tak, že opravil nepřesnost týkající se detailního vymezení porušení právních předpisů u jednoho z přestupků.

B. Právní závěry

37. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
38. Krajský soud zdůrazňuje, že žalobce uplatnil v žalobě jen námitky ve vztahu k výši uložené pokuty a pravidlům pro její ukládání. Ve vztahu k naplnění skutkových podstat uvedených přestupků žalobce nic nenamítal.

39. První dva námitkové okruhy (tj. nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a požadavky na řádné a přezkoumatelné odůvodnění pokuty) vycházejí z totožných argumentačních východisek, což uvedl i sám žalobce. Proto soud považuje za vhodné vypořádat je společně.
40. Nejprve se soud zabýval námitkami týkajícími se požadavků na řádné odůvodnění uložené úhrnné pokuty a z toho žalobcem dovozované nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Pokud jde o případnou nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, jednalo by se 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.
41. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu může být napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), anebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).
42. Žalobce tvrdí, že správní orgány nedostatečně zohlednily míru spáchání jednotlivých přestupků v rámci celkové výše pokuty. Namítá, že neuedly, jakou měrou k celkové výši pokuty přispěly jednotlivé přestupky. V důsledku absence vyčíslení pokut za jednotlivé přestupky není žalobce dle svých slov schopen vyčíslit částku, kterou může požadovat po svých dodavatelích jako náhradu škody. To je podle žalobce důvod pro vyslovení nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
43. K nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS; rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS; rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64; a rozsudek ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). Vychází se při tom z premisy, že pro posouzení přezkoumatelnosti správních rozhodnutí platí v podstatě stejné kautely, jako pro posouzení přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 163/2012-18).
44. Základní otázkou podstatnou pro projednávanou věc je tedy posouzení způsobu odůvodnění sankce v případě souběhu více přestupků. Tato otázka však není v případě rozhodování správních soudů nikterak nová a Nejvyšší správní soud ji ve své judikatuře detailně a podrobně zodpovídá.
45. Je třeba zdůraznit, že stanovení sankce v případě souběhu přestupků (a konečně obecně i stanovení sankcí za přestupky) není výsledkem matematického procesu, nýbrž postupem založeným na úvaze správního orgánu, která musí najít relevantní a logický obraz v odůvodnění napadeného rozhodnutí se zachováním diskrece správních orgánů při ukládání sankce.
46. Při ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh přestupků ve společném řízení se uplatní absorpční zásada, která spočívá v tom, že trestní sazba za nejprísnější přestupek pohlcuje sazby za přestupky mírnější. Jde tedy o privilegovanou formu potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením takového řízení. Pachateli lze uložit

pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější (§ 41 odst. 1 přestupkového zákona). Naproti tomu stojí zásada kumulativní, dle které se tresty uložené za jednotlivé skutky (sbíhající se přestupky) sečtou. Český právní řád tuto formu trestání vylučuje. Ustálená a dlouhodobá judikatura hovoří dokonce o tom, že použití kumulativní zásady je českému právnímu řádu cizí (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93-34).

47. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020-50, odst. 27 a 29, s odkazy na bohatou judikaturu správních soudů uvedl, že při určení výměry úhrnného trestu je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí. Nelze přitom přehlédnout, že je sankce ukládána za více přestupků, což obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí. Při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se přestupků správní orgán vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se přestupků a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více přestupků. Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejtěžšího (nejzávažnějšího) přestupku a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní přestupky, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy. Dále jsou správní orgány povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti musí zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají za více sbíhajících se přestupků (srov. § 37 přestupkového zákona).
48. V rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„ukládání úhrnné sankce za správní delikt se řídí zásadou absorpční. Její podstata tkví 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).“* Dále v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, Nejvyšší správní soud uvedl: *„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 nejpřísněji 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.“*
49. Uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout i na nyní projednávaný případ, neboť se žalobce ve skutečnosti nedomáhá ničeho jiného, než vyčíslení pokut za jednotlivé spáchané přestupky, tj. za přestupek pokládáný správními orgány za nejzávažnější (tj. uvádění zavádějících informací o složení – obsahu masa u výrobku „Pikok Chalupářské vepřové maso“), a za zbylé přestupky, které byly správními orgány zohledněny jako přitěžující okolnosti, resp. rozložení celkové částky pokuty na jednotlivé přestupky, přičemž je dle žalobce pro posouzení věci irelevantní, zda by se tak dělo prostřednictvím absolutních částek, nebo procentuálním vyjádřením u každé přitěžující okolnosti. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 31 A 333/2017-95, k této

problematicke uvedl: „*Tento postup, kdy žalobce fakticky žádá stanovení pokuty za jednotlivá dílčí porušení a jejich následné sečtení (neboť za co jiného by bylo možno považovat stanovení hodnoty vyčíslitelné v penězích pro účely náhrady škody ve vztahu k jednotlivým deliktům, které samostatně představují přitěžující okolnosti), by byl podle názoru zdejšího soudu uplatněním zásady kumulace.*“

50. Pokud se tedy žalobce domáhá toho, aby bylo patrné, jaká konkrétní část pokuty připadá na nejzávažnější přestupek a jaká část připadá na ostatní, méně závažné přestupky, tak zdejší soud ve shodě s výše uvedeným rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2019, č. j. 31 A 333/2017-95, konstatuje, že takový postup by v rozporu se zásadou absorpce vedl k určení jednotlivých částek pokuty za každý spáchaný přestupek. O stejné porušení absorpční zásady by se jednalo i v případě určení procentuální částky, jakou se nejzávažnější a méně závažné přestupky podílejí na výši celkově uložené sankce, neboť by za této situace byla de facto určena výše pokuty za jednotlivé přestupky. To potvrzuje i žalobcovo tvrzení, že by následně chtěl po svých dodavatelích vymáhat náhradu škody za pokuty uložené za jednotlivé přestupky, což by v podstatě znamenalo uplatnění zásady kumulační, která je, jak je již uvedeno výše, při ukládání sankcí za více přestupků v souběhu vyloučena.
51. Po provedeném přezkumném řízení tak soud neshledal nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí. Naopak je považuje za odpovídající výše citovaným požadavkům judikatury správních soudů a Nejvyššího správního soudu. To, čeho se domáhal žalobce, je přímým opakem zásady absorpční. Z tohoto důvodu nelze z pohledu žalobních bodů považovat správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná ani za nezákonná, neboť správní orgány svá rozhodnutí správně odůvodnily a své právní závěry opřely o správnou aplikaci zásady absorpční.
52. Správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při ukládání pokut je podle soudu pro zde řešenou věc nepřipadná. Soud posuzuje zdejší případ podle zákonných pravidel platných pro ukládání úhrnného trestu za použití absorpční zásady dle § 41 odst. 1 přestupkového zákona, nikoliv podle interních předpisů jiných správních úřadů. Jak již uvedl Krajský soud v Brně v rozsudcích ze dne 15. 10. 2019, č. j. 31 A 333/2017-95, a ze dne 5. 2. 2020, č. j. 31 A 38/2018-80, jedná se o praxi jiného správního orgánu, která žalovaného či prvostupňový orgán nikterak nezavazuje a je pro daný případ irelevantní.

c) Soukromoprávní a ústavněprávní aspekty

53. Dále se soud zabýval zvláště třetím z žalobcem uvedených žalobních bodů, a to porušením práva na spravedlivý proces a práva na vlastnictví.
54. Předně soud poukazuje na skutečnost, že spáchání jednotlivých přestupků, za které byl žalobce následně pokutován, není mezi účastníky řízení sporné.
55. Porušení práva na spravedlivý proces a práva na vlastnictví, která jsou 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 přestupky žalobce reálně tuto škodu vymáhat nemůže, čímž má být zasaženo do jeho vlastnictví.
56. Není sporné, 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 (toto své tvrzení žalobce ani nijak neprokázal). Jak uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 31 A 333/2017-95: „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.“

57. 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. Žalobcovy argumenty o tom, že „rozklíčování“ výše uložené pokuty podle jednotlivých spáchaných přestupků je nezbytné z důvodu „vymahatelnosti uložené pokuty vůči třetím osobám“ či „ochrany garantovaného práva na vlastnictví“, jsou tedy nesprávné.
58. 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, neboť 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.
59. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.

VI. Náklady řízení

60. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl ve věci úspěšný. Žalovaný správní orgán měl sice ve věci úspěch, ale žádné náklady nad rámec úřední činnosti mu nevznikly a jejich náhradu neuplatňoval.

Poučení

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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). Případně-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.

Hradec Králové 12. srpna 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu