



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 JUDr. Pavlem Dejlem
společníkem společnosti Kocián Šolc Balaštík, advokátní kancelář s.r.o.
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 9. 2019, č. j. SVS/2019/101566-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 29. 11. 2019 doručenou zdejšímu soudu téhož dne domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 26. 9. 2019, č. j. SVS/2019/101566-G (dále jen „napadené rozhodnutí“).
2. Napadenému rozhodnutí předcházelo rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro kraj Vysočina (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 24. 7. 2019, č. j. SVS/2019/089411-J (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném ke dni spáchání předmětných přestupků [dále jen „zákon o potravinách“; přestupek spočíval ve spáchání celkově 4 skutků, jimiž byla porušena povinnost stanovená v § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách], a dále dle § 17a odst. 5 zákona o potravinách, za což byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 950 000 Kč. Prvostupňový orgán dále žalobci uložil povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč a náklady vynaložené prvostupňovým orgánem jako orgánem státního veterinárního dozoru ve výši 2 945 Kč.
3. Žalovaná napadeným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“), změnila prvostupňové rozhodnutí v částce uložené pokuty, kterou snížila na 850 000 Kč, a dále ve výroku o uložení nákladů vynaložených prvostupňovým orgánem jako orgánem státního veterinárního dozoru – změna spočívala ve vypuštění slova „veterinárním zákonem, vyhláškou č. 289/2007 Sb. a“. Podle § 90 odst. 5 správního řádu v částech nedotčených změnou žalovaná prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a to v části o uložení pokuty, kterou správní orgány sice uložily s odkazem na aplikaci absorpční metody jako úhrnnou pokutu za všechny projednávané přestupky, ovšem konkrétní výši uložené pokuty ukládané jako úhrnné za vícero přestupků přezkoumatelným způsobem neodůvodnily, resp. absorpční metodu aplikovaly nesprávně. Odůvodnění napadeného rozhodnutí neodpovídá požadavkům na odůvodnění správních rozhodnutí dle správního řádu a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.
5. Žalobce dále žalované vytýká nesprávné posouzení otázky počtu přestupků. V daném případě se jednalo o čtyři různé skutky, které sice naplnily stejnou skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, nejedná se o jeden přestupek, ale o vícečinný souběh čtyř přestupků, k čemuž měl být přidán ještě přestupek dle § 17a odst. 5 zákona o potravinách. Žalovaná však daný stav hodnotila pouze jako spáchání dvou přestupků, čímž se dopustila pochybení, v důsledku něhož ani neurčila nejzávažnější přestupek, který by sloužil jako základ pro ukládanou úhrnnou pokutu. Žalovaná pouze

v obecné rovině konstatovala, že přísněji postižitelný je přestupek dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách.

6. Dalšího pochybení se správní orgány dopustily tím, že nekonalý společný řízení o všech přestupcích, jejichž skutková podstata byla shodná, přestože ke spáchání několika z nich došlo ještě před zahájením prvního správního řízení. Žalovaná toto pochybení připouští na s. 9 napadeného rozhodnutí a uvádí, že tuto skutečnost zohlednila ve prospěch žalobce jako středně polehčující okolnost, což je značně neurčité a zcela nepřezkoumatelné konstatování z hlediska požadavku na aplikaci absorpční metody při souběhu vícero přestupků. Nelze tak zjistit, zda k tomuto pochybení bylo skutečně přihlédnuto, ani to, zda byla absorpční zásada správně aplikována na všechny sbíhající se přestupky. Z napadeného rozhodnutí není jakkoli patrné, zda či jakým způsobem byla zohledněna pokuta již dříve uložená ve správních řízeních o sbíhajících se přestupcích. Žalovaná dokonce ani výši dříve uložených pokut v napadeném rozhodnutí neuvedla.
7. V napadeném rozhodnutí nebylo ani uvedeno, jakou část z celkové pokuty tvoří pokuta za nejzávažnější přestupek a jak konkrétně se do celkové pokuty promítly ostatní přestupky. Proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť částku pokuty nelze podrobit přezkumu z hlediska zákazu libovůle a zneužití správního uvážení.
8. Obecné požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí jsou při ukládání úhrnné pokuty na základě zásady absorpce vyšší. Stejně tak jsou požadavky na odůvodnění výše uložené pokuty zpřísněny při ukládání pokut, které jsou následně vymahatelné vůči třetím osobám ve formě náhrady škody. Správní orgán tudíž musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, jak velkou měrou přispělo spáchání jednotlivých přestupků k celkové výši pokuty, včetně uvedení, jakou měrou k celkové výši pokuty jednotlivě přispěly ty přestupky, které správní orgán posoudil jako méně závažné a zohlednil jako přítěžující okolnost, a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou. Při této úvaze žalobce vycházel z principů jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Pokud by v daném případě nebylo vedeno společné řízení o všech přestupcích, ale byla by vedena samostatná řízení o každém přestupku zvlášť, měl by žalobce pro uplatnění regresních nároků vůči svým dodavatelům výhodnější postavení, než v případě jednoho řízení, jehož výsledkem je úhrnná pokuta. Proto by tato pokuta měla být stanovena zcela přezkoumatelným způsobem, aby následně žalobce mohl uplatňovat i své regresní nároky. Nemůže však ovlivnit, zda je o přestupcích vedeno společné řízení či řízení samostatné.
9. Žalobce poukázal též na správní praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže týkající se absorpční zásady, který si pro stanovení výše pokut vypracoval vlastní metodiku.
10. Požadavek na náležité odůvodnění ukládané pokuty musí být vykládán 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 může vymáhat po dodavatelích, k čemuž je však nutné znát výši škody způsobené jednotlivými dodavateli, tj. musí vědět, jaká část pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku, za který mu je úhrnná pokuta dle zásady absorpce ukládána. Pokud ale obě rozhodnutí neobsahují odůvodnění výše uložené pokuty za jednotlivé přestupky, žalobce není schopen vyčíslit částku, kterou může po konkrétních dodavatelích požadovat. Správní orgány se však nijak nevypořádaly s určením podílu jednotlivých přestupků na výši uložené úhrnné

pokuty, nekvantifikovaly tak podíl jednotlivých přestupků na uložené pokutě. S ohledem na nedostatečnost odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí je tak žalobce omezen na svých právech účinně se domáhat svých nároků na náhradu škody vůči dodavatelům. 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.

11. V neposlední řadě žalobce pokládá napadené rozhodnutí za nezákonné pro nepřiměřenost uložené pokuty, neboť závěry žalované ohledně povahy a závažnosti přestupku, jakož i některých dalších hledisek zákonnosti určujících výši sankce stanovených zákonem o přestupcích, jsou nedostatečně odůvodněné, resp. nelogické a v rozporu se skutkovými okolnostmi případu. Uložená sankce je zjevně nepřiměřená, neboť výše uložené pokuty neodpovídá intenzitě skutkových okolností případu – odchylky v naměřené soli byly nepatrné a nesplnění informační povinnosti nastalo pouze v ojedinělém případě, bez jakéhokoli zásahu do zdraví či informovanosti spotřebitele. Na výši uložené pokuty měla přitom vliv recidiva spáchaného přestupku dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, blíže však žalovaná nezkoumala předchozí spáchané přestupky. Vzhledem k množství přijatého zboží a množství kontrol je patrné, že žalobce disponuje fungujícím systémem k zajištění ochrany spotřebitele a zajištění potřebné kvality potravin. Nesprávně žalovaná zhodnotila rovněž význam chráněného zájmu a význam a rozsah následku přestupku z hlediska skutkových okolností případu. V případě klamavosti označené zboží žalovaná nepřihlédla k tomu, zda je naplněn i druhý předpoklad definice klamavé praktiky (tj. zda určitá nepravdivost vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil). Vysoká horní hranice možné pokuty nemá sloužit jako účelové odůvodnění případů, kdy dochází k ukládání statisícových či milionových pokut za málo závažné či dokonce bagatelní přestupky.

III. Vyjádření žalované

12. Žalovaná se k podané žalobě vyjádřila podáním ze dne 5. 12. 2019, v němž předně poukázala na shodnost žalobní argumentace s odvolacími námitkami, odvolací námitky byly řádně vypořádány a jí vyjádřené úvahy a závěry jsou správné. Pokuta byla uložena v souladu se zásadou absorpce vyjádřenou v judikatuře správních soudů. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že pokuta byla uložena za přestupek nejprísněji trestný a nejzávažnější skutek spočívá v uvádění na trh klamavě označené potraviny „Vepřové pářečky XXL“. Za účelovou žalovaná pokládá námitku o nevedení společného řízení, neboť toto bylo posouzeno jako středně polehčující okolnost. Názor žalobce ohledně přiřazení konkrétní částky každému ze sbíhajících se přestupků nemá oporu v žádném právním předpise a tento nevyplývá z judikatury ani odborné literatury. Uloženou pokutu tak žalovaná považuje za řádně odůvodněnou. Metodika Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže není obecně závazným právním aktem, tudíž orgány veterinární správy jí nejsou jakkoli vázány. Nesouhlasí ani s tím, že by jejím rozhodnutím mělo dojít k protiprávnímu zásahu do majetkové sféry žalobce a porušení jeho ústavně garantovaných práv na ochranu vlastnictví či práva na spravedlivý proces. Výše uložené pokuty žalobci nijak nebrání v případném uplatnění jeho práva na náhradu škody po dodavateli potravin v rámci občanského soudního řízení. Současně tato výše pokuty dle žalované zcela odpovídá významu chráněného zájmu v daném případě. Všechny skutečnosti mající vliv na výši uložené pokuty jsou v napadeném rozhodnutí náležitě popsány a odůvodněny. V případě

recidivy bylo prokázáno opakované spáchání stejného přestupku, bylo proto oprávněné uložit sankci přísnější s větším důrazem na její represivní funkci. Ze strany žalobce nebyl předložen žádný fungující systém k zajištění ochrany spotřebitele a zajištění potřebné kvality potravin. Údaj o množství soli je spotřebiteli běžně zkoumán a porovnáván a slouží jako významné kritérium při úvahách o nákupu konkrétní potraviny. K tomu ani žalobce nerozporoval závěr, že údaje deklarované na obalu neodpovídaly údajům zjištěným laboratorním vyšetřením.

IV. Jednání

13. Na nařízeném jednání dne 29. 9. 2021 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích.

V. Posouzení věci krajským soudem

14. Na základě včas podané žaloby Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2, věta první, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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**.
15. Před posouzením jednotlivých žalobních námitek soud připomíná, že se obdobnými žalobními tvrzeními žalobce zabýval již ve věcech vedených u zdejšího soudu pod sp. zn. 31 A 210/2017, sp. zn. 31 A 279/2017, sp. zn. 31 A 333/2017 a 31 A 38/2018 (v posledních dvou případech se jednalo o jiného žalovaného). Proti všem rozhodnutím zdejšího soudu byla podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který řízení o těchto kasačních stížnostech vedl pod sp. zn. 7 As 380/2019, sp. zn. 2 As 351/2019, sp. zn. 6 As 226/2019 a sp. zn. 1 As 110/2020, přičemž vyjma prvního z uvedeného řízení Nejvyšší správní soud již rozhodl a kasační stížnost žalobce proti rozhodnutím krajského soudu zamítl.
16. 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.
17. Rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu k tématu nepřezkoumatelnosti postihuje všechny klíčové aspekty, tj. nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti (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), nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (např. 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), a další situace, kdy např. 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. Za podstatné lze považovat to, že dle Nejvyššího správního soudu pro posouzení přezkoumatelnosti správních rozhodnutí platí v podstatě stejné kautely, jako pro posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí soudních (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 163/2012-18).

18. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s ohledem na nedostatek odůvodnění uložené úhrnné pokuty, jelikož správní orgány nedostatečně zohlednily míru spáchání jednotlivých přestupků k celkové výši pokuty, včetně uvedení toho, jakou měrou k celkové výši pokuty přispěly ty přestupky, 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 přestupky žalobce není schopen vyčíslit částku, kterou může požadovat po svých dodavatelích jako náhradu škody.
19. Základní otázkou podstatnou pro projednávanou věc je tak 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.
20. 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 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)“* (pozn. potvrzení doplněno zdejší soudem; obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56).
21. V rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, Nejvyšší správní soud dále 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 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.“*
22. Citované závěry Nejvyššího správního soudu lze přiměřeně vztáhnout na nyní projednávaný případ. Požadavky žalobce na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí jsou v rozporu se zásadou absorpce, neboť se žalobce ve svých podáních fakticky domáhá vyčíslení pokut za jednotlivé spáchané přestupky, tj. za přestupek pokládaný správními orgány za nejzávažnější [přestupek dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách za skutek spočívající v uvádění na trh klamavě označené potraviny „Vepřové pářečky XXL“] a za zbývající přestupky, které byly správními orgány zohledněny jako přitěžující okolnosti, resp. rozložení celkové částky pokuty na jednotlivé přestupky, přičemž je pro posouzení věci irelevantní, zda by se tak dělo prostřednictvím absolutních částek, nebo procentuálním vyjádřením u každé přitěžující okolnosti. 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 přestupkům, které samostatně

představují přitěžující okolnosti), by byl podle názoru zdejšího soudu uplatněním zásady kumulace. Z citované judikatury však vyplývá jasný závěr o nutnosti aplikace zásady absorpce v projednávané věci.

23. Uvedené dopadá i na žalobcem uvedenou argumentaci, že jím uplatněné námitky směřují k tomu, aby bylo patrné, jaká konkrétní část pokuty připadá na nejzávažnější přestupek a jaká část připadá na přitěžující okolnosti, tj. existenci souběhu se zbývajících přestupky, neboť takový postup by v rozporu se zásadou absorpce vedl k určení jednotlivých částek pokuty za každý spáchaný přestupek.
24. Na daný závěr nemá vliv ani případné nesprávné posouzení otázky počtu přestupků, které by nadto bylo ve prospěch žalobce, neboť ze strany správních orgánů byly 4 skutky porušující § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách posouzeny jako 1 přestupek, nikoliv jako 4 přestupky, jak uváděl žalobce. Pokud by každý skutek byl posouzen jako samostatný přestupek, byly by ty zbývajících posouzeny jako přitěžující okolnosti, tudíž by se jednalo ještě o horší postavení žalobce, než pokud bylo toto posouzeno jako jedno přestupkové jednání. K tomu lze navíc odkázat na skutečnost, že žalovaná jako nejzávažnější jednání označila v napadeném rozhodnutí uvádění na trh klamavě označené potraviny „Vepřové párečky XXL“. Není tak pravdou, že by žalovaná neurčila nejzávažnější jednání, za které byl žalobce pokutován.
25. Za důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí soud nepovažuje ani námitku žalobce vztahující se k nevedení společného řízení o všech sbíhajících se přestupcích. Se žalobcem lze souhlasit v tom, že se jedná o procesní pochybení správních orgánů, které o všech těchto přestupcích měly vést společné řízení. Takový požadavek vyplývá z § 88 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož *„[p]okud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.“* Nicméně aby toto procesní pochybení mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a porušení absorpční zásady, nesměla by být pokuta za přestupky, o kterých nebylo vedeno společné řízení, vůbec zohledněna v rámci správního řízení, jehož výsledkem bylo prvostupňové a následně napadené rozhodnutí. Tak tomu ale nebylo, neboť žalovaná skutečnost uložené pokuty za sbíhajících se přestupky zohlednila ve prospěch žalobce jako středně polehčující okolnost. Žalovaná tedy k tomuto přihlédla, není tak pravdivé opačné tvrzení žalobce. Soud v takovém postupu neshledal takové porušení uvedené absorpční zásady znamenající nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pro úplnost k této námitce soud uvádí, že žalovaná uvedla v napadeném rozhodnutí výši dříve uložených pokut (s. 8 napadeného rozhodnutí), žalobcem uvedené tvrzení je tak nepravdivé.
26. Nelze souhlasit ani s argumentací, že vedením samostatných řízení namísto jednoho společného řízení dochází ke stanovení výše pokuty za každý přestupek samostatně, zatímco ve společném řízení k tomuto nedochází. I v případě vedení samostatných řízení totiž správní orgány musí při ukládání pokut zohlednit spáchání těchto přestupků v souběhu a uplatnit zásadu absorpční. K této otázce lze odkázat na bod 33 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č. j 1 As 110/2020-50, dle něhož: *„(...) Na základě principů soudního trestání, podle nichž nesmí být pachatel trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhajících se trestné činy vyjdou najevo, dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k závěru, že ani pro trestání sbíhajících se přestupků není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz rozsudky ze*

dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS; ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53; nebo ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62). Navzdory tomu, že ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, je třeba k dříve uložené sankci přihlédnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se přestupku a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, viz § 43 odst. 1 přestupkového zákona). Ve svém důsledku je tímto postupem setřen rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních. V obou případech jde totiž nakonec ve výsledku o sankci ukládanou za souběh správních přestupků.“ Byť tedy ve správním řízení nemůže být uložena souhrnná pokuta tak, jak lze v trestním řízení uložit souhrnný trest (odsuzujícím rozsudkem, kterým je současně zrušen výrok o trestu předchozího rozsudku za sbíhající se trestný čin), principy absorpční zásady se uplatní. Při stanovení výše pokuty uložené za sbíhající se přestupek projednávaný v samostatném řízení správní orgán musí přihlédnout k již uložené pokutě za jiný ze sbíhajících se přestupků, který byl projednáván také v samostatném řízení. Ani v tomto případě by tak nenastal stav, který žalobce předpokládá, tj. že by byla vyjádřena pokuta za každý spáchaný přestupek samostatně, neboť ve výši později uložené pokuty již bude reflektována výše pokuty za předchozí sbíhající se přestupek.

27. Pokud žalobce odkazuje na metodiku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a jeho praxi při ukládání sankcí při použití absorpční zásady, je nutné poukázat na to, že se jedná o praxi jiného správního orgánu, která žalovanou či prvostupňový orgán nikterak nezavazuje a je pro daný případ irelevantní.
28. 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. 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.
29. Žalobce své přesvědčení o nutnosti stanovení pokuty za každý přestupek dovozuje též z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vyplývajícího z judikatury Ústavního soudu. Požadavky na odůvodnění napadeného rozhodnutí by tak měly být interpretovány v kontextu občanského zákoníku a zákona o významné tržní síle.
30. 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.
31. Prvostupňové rozhodnutí a napadené rozhodnutí obsahují náležitosti požadované tímto ustanovením správního řádu. Správním orgánům 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.

32. 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.
33. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem proto krajský soud neshledal odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k uložené pokutě za nepřezkoumatelné a související žalobní námitky rozvinuté v navazujících podáních žalobce považuje soud za nedůvodné.
34. Dále se soud zabýval druhým z žalobcem uvedených žalobních bodů – porušením práva na spravedlivý proces a práva na vlastnictví.
35. Předně soud poukazuje na skutečnost, že žalobce nijak nerozporuje samotné spáchání přestupků, za které byl následně pokutován. Tato otázka je tak mezi oběma stranami nesporná.
36. 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 přestupky žalobce reálně tuto škodu vymáhat nemůže, čímž je tak zasaženo do jeho vlastnictví.
37. 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 (toto své tvrzení žalobce ani nijak neprokázal). 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 mohou 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 přestupky, o kterých je rozhodováno v rámci jednoho společného řízení, paušalizovaly škodu, která žalobci v důsledku pochybení jeho dodavatelů vznikla.
38. 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.
39. Jako třetí žalobní bod žalobce uvedl nepřiměřenou výši mu uložené pokuty. V tomto směru lze připomenout, že žalobci byla žalovanou pokuta snížena na částku 850 000 Kč, přičemž za přestupek dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách lze uložit dle § 17f písm. f) zákona o potravinách pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Žalobci tak byla uložena pokuta ve výši 1,7 % zákonem stanovené maximální výše pokuty. Za této situace a s přihlédnutím ke všem polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, které žalovaná uvedla

v napadeném rozhodnutí, soud neshledal danou pokutu za nepřiměřenou, a proto neshledal ani důvod k navrhovanému postupu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobce o nedostatečném odůvodnění závěrů žalované ohledně povahy a závažnosti přestupku, jakož i některých dalších hledisek zákonnosti určujících výši sankce stanovených zákonem o přestupcích, resp. o jejich nelogičnosti či rozpornosti se skutkovými okolnostmi případu. Naopak soud považuje výši pokuty za pečlivě odůvodněnou, přičemž žalovaná uvedla jak polehčující, tak přitěžující okolnosti, které měly vliv na finální výši pokuty za dané přestupky. Soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobce o nízké intenzitě přestupků, tj. odchylek v naměřené soli. Žalovaná nebyla povinna detailněji zkoumat povahu předchozích spáchaných přestupků, když tyto byly předmětem předchozích řízení, nicméně k závěrům plynoucím z těchto řízení mohla přihlédnout, tj. při stanovení výše pokuty mohla přihlédnout k recidivě daného jednání. Tvrzení o fungujícím systému k zajištění ochrany spotřebitele a zajištění potřebné kvality potravin žalobce nikterak neprokazoval, nadto je soudu známo z jeho rozhodovací činnosti, že se žalobce dopouští podobných přestupků opakovaně, nelze proto mít dojem o plně fungujícím systému. Soud za důvodným neshledal ani tvrzení žalobce o nenaplnění druhého znaku klamavosti označeného zboží (tj. zda určitá nepravdivost vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil), neboť se žalovaná těmito aspekty zabývala na s. 7 napadeného rozhodnutí a její zdůvodnění klamavosti daného jednání soud považuje za dostatečné. V souzené věci neshledal ani účelovost argumentace žalované vysokou horní hranicí možné pokuty, jak namítal žalobce.

VI. Shrnutí a náklady řízení

40. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalované 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.
41. 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 nepřisluší. 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 29. září 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. H.