



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

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

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**,
sídlem Brno, Květná 15

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2018, č.j. SZPI/AG426-29/2018,

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou ze dne 7. 1. 2019, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručenou dne 8. 1. 2019, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2018, č.j. SZPI/AG426-29/2018 (dále též jen „napadené rozhodnutí“ či „Rozhodnutí o odvolání“) a zrušení předcházejícího rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni (dále též jen „prvoinstanční orgán“, „SZPI“ či „správní orgán prvního stupně“), ze dne 13. 9. 2018, č.j. SZPI/AG426-26/2018 (dále též jen „prvoinstanční rozhodnutí“, „Rozhodnutí“ či „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“).
2. Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 11. 2018, č.j. SZPI/AG426-29/2018, bylo k odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 13. 9. 2018, č.j. SZPI/AG426-26/2018, rozhodnuto takto:

1.

Výrok I. prvoinstančního rozhodnutí se v jeho části označené jako bod II., týkající se jednání žalobce spočívajícího v tom, že dne 8. 3. 2018 na provozovně na adrese Plzeňská 1031/0, 337 01 Rokycany uváděl na trh formou prodeje a nabídky k prodeji jahody nevyhovující jakosti, plody napadené plísní a hnilobou (v rozhodnutí blíže specifikováno), kterým naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), pro porušení povinnosti stanovené 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“), se zrušuje a řízení o tomto přestupku se zastavuje.

2.

Poslední odstavec výroku I. prvoinstančního rozhodnutí se v části popisující uložení úhrnné pokuty mění tak, že namísto úhrnné pokuty ve výši 150 000 Kč se ukládá úhrnná pokuta ve výši 130 000 Kč.

3.

Druhý odstavec výroku III. prvoinstančního rozhodnutí se mění tak, že po provedené změně zní:

„Celkovou částku ve výši 131 460,- Kč (slovy: sto třicet jeden tisíc čtyři sta šedesát korun českých) je obviněný povinen uhradit do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Státní zemědělské a potravinářské inspekce, vedený u ČNB Brno, č. účtu: 19-26927621/0710, VS: 1804982453, KS: 1148 (převodním příkazem), 1149 (složenkou).“

4.

Ve zbývajících částech se prvoinstanční rozhodnutí potvrzuje.

Uloženou pokutu ve výši 130 000 Kč, náklady laboratorních rozborů ve výši 460 Kč a náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč, tedy celkem 131 460 Kč, je žalobce povinen uhradit na v rozhodnutí specifikovaný účet Státní zemědělské a potravinářské inspekce do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

3. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce ve výroku I. uznán vinným, že:

I.

dne 21. 2. 2018 na provozovně na adrese Hrádecká, 342 01 Sušice uváděl na trh formou prodeje a nabídky k prodeji brambory konzumní pozdní – prané nevyhovující jakosti,

hlízy brambor vykazovaly tmavé (modrošedé) skvrny pod slupkou zasahující hlouběji jak 5 mm do dužiny (v rozhodnutí blíže specifikováno), čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách pro porušení § 3 odst. 1 písm. q) bod 4 zákona o potravinách (ve znění účinném od 1. 1. 2018) – v žalobě označován též jako „*Přestupek č. 1*“,

II.

dne 8. 3. 2018 na provozovně na adrese Plzeňská 1031/0, 337 01 Rokycany uváděl na trh formou prodeje a nabídky k prodeji jahody nevyhovující jakosti, plody byly napadeny plísní a hnilobou (v rozhodnutí blíže specifikováno), čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách pro porušení povinnosti stanovené v čl. 76 odst. 3 Nařízení č. 1308/2013,

III.

a) dne 16. 5. 2018 na provozovně na adrese Americká 2186/47, 301 00 Plzeň uváděl na trh formou prodeje a nabídky k prodeji masný výrobek – kuřecí horní stehna, čerstvé kuřecí maso, v počtu 36 ks, nevyhovující ve znaku *Salmonella* mikrobiologickým požadavkům na bezpečnost potravin (v rozhodnutí blíže specifikováno),

b) v blíže nezjištěném přesném čase (v období od 10. 5. 2018 do 18. 5. 2018) na blíže nezjištěných provozovnách uváděl na trh tutéž nebezpečnou potravinu téže šarže, a to v množství 1 372 ks,

čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách pro porušení čl. 3 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 ze dne 15. listopadu 2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny – v žalobě označován též jako „*Přestupek č. 3*“,

IV.

dne 12. 6. 2018 na provozovně na adrese Moravská/Sokolovská 2114, 347 01 Tachov uváděl na trh formou prodeje a nabídky k prodeji česnek nevyhovující jakosti, palice česneku obsahovaly stroužky napadené houbovými chorobami (v rozhodnutí blíže specifikováno), čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách pro porušení čl. 76 odst. 3 Nařízení č. 1308/2013 – v žalobě označován též jako „*Přestupek č. 2*“,

za což mu byla podle § 17f písm. d) zákona o potravinách a v souladu s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon č. 250/2016 Sb.*“) uložena úhrnná pokuta ve výši 150 000 Kč.

Ve výroku II. a III. prvoinstančního rozhodnutí byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč a náklady laboratorního rozboru kuřecích stehen ve výši 460 Kč s tím, že celkovou částku ve výši 151 460 Kč je žalobce povinen uhradit do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na v rozhodnutí specifikovaný účet Státní zemědělské a potravinářské inspekce.

II.

Žaloba

4. Žalobce uvedl, že napadá Rozhodnutí o odvolání v celém rozsahu, a to z těchto důvodů:
5. Rozhodnutí o odvolání (stejně jako Rozhodnutí) je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jelikož odůvodnění Rozhodnutí o odvolání (stejně jako

Rozhodnutí) neodpovídá

(i) požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též jen „*NSS*“)

(ii) požadavkům vyplývajícím z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu dle judikatury Ústavního soudu (dále též jen „*ÚS*“), což vede k nepřezkoumatelnosti Rozhodnutí o odvolání (stejně jako Rozhodnutí).

V důsledku těchto vad žalovaný (stejně jako SZPI) porušili žalobcovo ústavně a mezinárodněprávně garantované právo 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*“). Navíc v důsledku těchto vad žalovaný (jakož i SZPI) porušili i žalobcovo ústavně a mezinárodněprávně garantované právo na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (dále jen „*Dodatkový protokol*“).

6. *K nedostatečnému odůvodnění Rozhodnutí o odvolání a Rozhodnutí a porušení práva na spravedlivý proces uvedl žalobce následující:*
7. Obecné požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí:
8. Každé rozhodnutí, kterým se ve správním řízení rozhoduje o právech a povinnostech účastníků, musí být řádně odůvodněno. Řádné odůvodnění správního rozhodnutí musí být přesvědčivé a musí z něj být jasně seznatelné důvody a úvahy, kterými se správní orgán při rozhodování řídil. Jinak nelze takovéto správní rozhodnutí považovat za řádné (zákonné) rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, ale jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. NSS ve své ustálené rozhodovací praxi k nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů uvádí: „*Rozhodnutí odvolacího správního orgánu musí být opatřeno rozhodovacími důvody, aby správní soud mohl přezkoumat skutkové i právní premisy, na nichž bylo rozhodnutí založeno. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, jakými úvahami byl správní orgán veden při posuzování jednotlivých odvolacích důvodů, a to jak z hlediska skutkového tak právního, tedy které konkrétní skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, zda a proč přihlédl či nepřihlédl k tvrzením a důkazům navrženým či předloženým odvolatelem, pod kterou právní normu zjištěný skutkový stav subsumoval. Pokud však rozhodnutí nevycerpává obsah obrany, tedy nevyporádá-li se vycerpávajícím způsobem s námitkami odvolatele uvedenými v odvolání, pak tento požadavek nesplňuje. Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, č.j. 1 As 39/2004-75)
9. Řádné a srozumitelné odůvodnění správního rozhodnutí je jednou ze záruk pro zamezení libovůle rozhodování, tj. slouží k zamezení zneužití správního uvážení. NSS v tomto směru převzal závěry ÚS, že: „[...] z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vycerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí [...]. [...] absence řádného odůvodnění v napadeném rozhodnutí může vést k jeho zrušení Ústavním soudem, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces [...]. To platí zejména tehdy, když se nedostatky odůvodnění týkají možného porušení základního práva nebo ústavního principu [...]“ (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150).
10. Zvýšené požadavky kladené na odůvodnění úhrnných pokut:

11. Tyto obecné požadavky kladené na kvalitu odůvodnění správních rozhodnutí jsou navíc ještě zvýšeny v případech, kdy je ukládána úhrnná pokuta na základě zásady absorpce. NSS k tomu ve své ustálené rozhodovací praxi uvádí: „[...] *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. Pokud správní orgán ukládá úhrnnou sankci a vychází přitom z absorpční zásady, je třeba tuto skutečnost vyjádřit včetně odkazu na ustanovení, jehož sankce „pohlcuje“ sankce podle jiných ustanovení, která by s ohledem na porušení dalších ustanovení zákona o potravinách přicházela v úvahu. Následná úvaha pak musí nutně vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující. 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 [...].“ (viz rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2006, č.j. 4 As 22/2005-68)*
12. Obdobně rozhodl také např. Krajský soud v Brně, když konstatoval: „*Není zřejmé a z odůvodnění [rozhodnutí] nevyplývá, jaká konkrétní výše pokuty mohla být žalobci uložena, tj. jak byly vzájemně posouzeny veškeré související trestní sazby a z jakých důvodů. V tomto směru nelze zjistit, za který z deliktů žalovaný pokutu primárně ukládal a jakým způsobem přihlédl k tomu, že byly spáchány i delikty zbývající. Žalobou napadené rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.*“ (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2011, č.j. 31 A 26/2010-70)
13. Zpřísněné požadavky na odůvodnění ukládání pokut uplatnitelných vůči třetím osobám vyplývající z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu:
14. Tyto zvýšené požadavky na odůvodnění výše uložené pokuty při rozhodování na základě zásady absorpce jsou dle názoru žalobce dále zpřísněny při ukládání pokut, které jsou pokutovaným subjektem vymahatelné vůči třetím osobám ve formě náhrady škody. Tento zpřísněný požadavek spočívá v tom, že správní orgán musí v odůvodnění takového 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 přitěžující okolnost, a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou v Kč. Při této argumentaci vychází žalobce z principů jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, podle kterých právní řád musí být právně jednotný, kdy jednotlivé právní předpisy na sebe navazují a jsou ve vzájemném souladu. Této jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti musí dbát při interpretaci a aplikaci práva i správní orgány (tedy i žalovaný a SZPI).
15. Požadavek jednotnosti právního řádu výstižně definuje ÚS, který uvádí: „*Právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek.*“ (viz náleze ÚS ze dne 5. 12. 2012, sp.zn. IV. ÚS 444/11, publikovaný jako N 200/67 SbNU 573)
16. Z tohoto nálezu ÚS vyplývá, že každý interpret určitého zákonného ustanovení (tedy i

žalovaný a SZPI) musí dotčené ustanovení vykládat v kontextu i jiných souvisejících ustanovení právního řádu tak, aby tvořila logický a vnitřně souladný celek. V daném řízení měl žalovaný a SZPI § 68 odst. 3 správního řádu o odůvodnění správního rozhodnutí interpretovat v kontextu (i) ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“) o náhradě škody a (ii) § 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 „ZoVTS“ nebo „zákon o významné tržní síle“).

17. Pokuta uložená správním rozhodnutím představuje z pohledu OZ škodu žalobce. Tuto škodu může žalobce vymáhat po třetích osobách - dodavatelích. Povinnost dodavatelů k náhradě škody se přitom řídí § 2913 odst. 1 OZ, dle kterého nahradí dodavatelé žalobci škodu způsobenou porušením jejich smluvní povinnosti. Toto obecné pravidlo OZ je v poměrech ZoVTS doplněno § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS, dle kterého může odběratel ve smyslu ZoVTS (tj. žalobce v posuzovaném případě) po dodavateli požadovat náhradu škody způsobené uložením sankce kontrolním orgánem (tj. pokuta od SZPI) pouze v případě existence zavinění dodavatele. Je-li pokuta žalobci uložena za skutky, které mají původ v zaviněném porušení smluvních povinností několika dodavatelů (což je i posuzovaný případ), musí žalobce znát výši škody, kterou mu jednotliví dodavatelé způsobili, tj. musí vědět, jaká část pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku, za který je mu úhrnná pokuta dle zásady absorpce ukládána, aby vůbec mohl požadovat náhradu po dodavatelích, kteří svým zaviněným porušením smluvních povinností škodu, resp. uložení pokuty žalobci skutečně způsobili (z pohledu povinnosti péče řádného hospodáře statutárního orgánu je přitom zákonným imperativem chránit majetek právnické osoby). Neobsahuje-li ale rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty žádné konkrétní odůvodnění výše uložené pokuty za jednotlivé přestupky, ocitá se žalobce v pozici, kdy není – v důsledku nedostatečnosti odůvodnění správního rozhodnutí – schopen vyčíslit částku, kterou může po jednotlivých dodavatelích požadovat.
18. Žalobce má obecně dvě možnosti, jak náhradu škody v podobě pokuty vůči dodavatelům uplatnit, a to buď v občanském soudním řízení anebo mimosoudně.
19. Mimosoudně: Mimosoudní uplatnění nároku na náhradu škody vůči dodavatelům je prakticky nemožné, protože žalobce nezná výši škody způsobené každým jednotlivým dodavatelem a navíc je i právně zakázané § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS, když by mohl být potrestán za požadování náhrady sankce po dodavateli ve výši, ohledně které si žalobce nemůže být jistý, zda zrovna tato byla zaviněna dodavatelem.
20. V občanském soudním řízení jako dílčí závazek: Ze stejných důvodů jako nemůže žalobce uplatňovat tento nárok mimosoudně, nemůže jej uplatňovat ani v občanském soudním řízení po jednotlivých dodavatelích po částech (tj. jako dílčí závazky).
21. V občanském soudním řízení jako solidární závazek: V občanském soudním řízení může žalobce teoreticky požadovat úhradu celé uložené pokuty (jakožto škody) po všech dodavatelích v režimu solidární odpovědnosti dle § 2915 odst. 1 OZ, tj. žalovat všechny dodavatele, společně a nerozdílně. Takový postup je ale podle § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS zakázaný, protože žalobce by požadoval po jednotlivých dodavatelích více, než odpovídá jejich zavinění (neboť po každém z nich by požadoval celý dluh a nikoliv pouze část). [Pro úplnost žalobce upozorňuje na to, že za porušení § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS hrozí uložení značně vysoké pokuty ve výši až 10 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obrátu dosaženého odběratelem za poslední ukončené účetní období, která se počítá z úhrnu čistého obrátu ovládané a ovládající osoby za poslední ukončené účetní období (§ 8 odst. 3 a 4 ZoVTS)].

22. Tento postup by ani nebyl skutečným řešením problému, protože dodavatelé, kteří by následně vzájemně uplatňovali regresní nároky, by neměli podle čeho určit části pokuty připadající na jednotlivé dodavatele a potenciálně by tak vzniklo množství dalších právních sporů o výši regresních nároků zatěžující civilní soudy.
23. V úvahu ještě připadá, že by soud v občanském soudním řízení rozhodl za využití § 2915 odst. 2 OZ, podle kterého jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud rozhodnout, že dodavatelé nahradí škodu nikoliv solidárně, ale podle své účasti na škodlivém následku – pokutě (takové rozhodnutí soudu o nahrazení zákonné solidární odpovědnosti odpovědností dílčí by přitom v případech vzájemně nezávislých skutků způsobených různými dodavateli mělo být pravidlem). V takovém případě by ale soud rovněž neměl žádná vodítka pro určení výše náhrady škody, resp. části pokuty, kterou by měli jednotliví dodavatelé uhradit žalobci, a navíc by tento postup nezměnil nic na závěru o porušení § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS (tj. žalobce by požadoval po každém z dodavatelů celý dluh a nikoli pouze část).
24. Uplatňování nároku na náhradu škody způsobené uložením pokuty kontrolním orgánem vůči dodavatelům v občanském soudním řízení je navíc naprosto nesmyslné, když by tím žalobci, dodavatelům a rovněž státu vznikaly další zbytečné náklady. Navíc by došlo k hrubému narušení obchodních vztahů mezi žalobcem a dodavateli - dlouhodobě oboustranně výhodná spolupráce mezi žalobcem a dodavateli je totiž neslučitelná s vedením zbytečných soudních sporů, zatěžujících obě strany finančně i časově. Bez kvantifikace nejzávažnějšího přestupku a jednotlivých přestupků posouzených jako přítěžující okolnost ve správním rozhodnutí o uložení pokuty není vůbec možné zjistit, jaká část pokuty je celkovou škodou uplatnitelnou vůči dodavatelům. Žalobce tak nemá žádnou jinou možnost, jak dosáhnout vyčíslení škody, kterou mu jednotliví dodavatelé způsobili, než tak, aby správní orgán (tedy i SZPI a žalovaný) uvedl v odůvodnění rozhodnutí, 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 - souběh, a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou v Kč.
25. Vady Rozhodnutí o odvolání a Rozhodnutí z pohledu nedostatečnosti odůvodnění:
26. Žalovaný uložil v Rozhodnutí o odvolání na základě zásady absorpce jednu úhrnnou pokutu za tři přestupky. Z odůvodnění Rozhodnutí o odvolání (ani Rozhodnutí) ale není zřejmé, jakým způsobem dospěl žalovaný (a potažmo i SZPI) k výši úhrnné pokuty uložené za přestupky uvedené výše v bodech 3 až 5. Žalovaný (ani SZPI) se nikterak nevypořádal s určením podílu jednotlivých přestupků na výši uložené úhrnné pokuty, zejména nekvantifikoval podíly na pokutě přičitatelné Přestupku č. 1, Přestupku č. 2 a Přestupku č. 3. Žalovaný (resp. předtím SZPI) pouze abstraktně uvedl, že byla uložena pokuta úhrnná podle absorpční zásady a že jako nejzávažnější bylo vyhodnoceno protiprávní jednání týkající se výrobku kuřecí horní stehna, přičemž Přestupek č. 1 a Přestupek č. 2 spáchané v souběhu s ním jsou přítěžující okolností (v Rozhodnutí byl jako přítěžující okolnost ze strany SZPI hodnocen ještě jeden přestupek, ohledně kterého bylo ze strany žalovaného řízení o přestupku zastaveno, a úhrnná pokuta byla snížena ze 150 000 Kč na 130 000 Kč).
27. Žalovaný (ani SZPI) vůbec konkrétně neuvedl, jakým způsobem přihlédl jako k přítěžující okolnosti k tomu, že žalobce spáchal více přestupků, a jakou měrou přispělo k celkové výši pokuty spáchání Přestupku č. 1 a Přestupku č. 2, resp. jaký konkrétní vliv měly tyto

jednotlivé přestupky na celkovou výši pokuty, tj. jak byly jako přitěžující okolnost tyto přestupky hodnoceny. Aby mohl žalobce požadovat náhradu škody odpovídající Rozhodnutím o odvolání uložené pokutě, resp. jejím jednotlivým částem po jednotlivých dodavatelích, musí být možné z odůvodnění výše pokuty v Rozhodnutí o odvolání (resp. Rozhodnutí) zjistit podrobné rozdělení pokuty na konkrétní částky připadající na jednotlivé přestupky ohledně předmětných výrobků. V případě Rozhodnutí o odvolání tomu tak ale není. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že v posuzovaném případě byla náležitě aplikována absorpční zásada a že správní orgán nemusí v odůvodnění rozhodnutí uvést, jak velkou měrou přispělo spáchání jednotlivých přestupků k celkové výši pokuty a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou v Kč (viz str. 20-21 Rozhodnutí o odvolání).

28. Podstatou zásady absorpce je uložení pokuty za nejzávažnější přestupek, která pohltí pokuty za ostatní méně závažné přestupky. Existence souběhu (tj. ostatních méně závažných přestupků) je následně zohledněna jako přitěžující okolnost. Aby správní orgán tuto zásadu dodržel, nutně musí při úvaze o výši pokuty určit, jakou konkrétní výši pokuty by uložil za nejzávažnější přestupek, kdyby nebyla dána přitěžující okolnost (existence souběhu přestupků), a jaké konkrétní zvýšení pokuty způsobuje tato přitěžující okolnost.
29. I určení konkrétního zvýšení pokuty za tuto přitěžující okolnost pak musí být nutně založeno na konkrétních úvahách, které odůvodňují zvýšení právě o tuto částku. Předmětem těchto úvah pak mohou být jediné přestupky, které tuto přitěžující okolnost zakládají a které ve výsledku odůvodní zvýšení pokuty právě o tuto konkrétní částku [o tom ostatně svědčí i faktické snížení pokuty v Rozhodnutí o odvolání na základě toho, že řízení ohledně jednoho z původně celkových 4 přestupků (posuzovaných v Rozhodnutí), který byl hodnocen jako přitěžující okolnost, bylo Rozhodnutím o odvolání zastaveno]. Jinak by správní orgán těžko dostal zásadě individualizace sankce a konkrétní výše pokuty by byla jen více či méně náhodně zvoleným číslem. Žalobce je přesvědčen, že takto nedostatečně odůvodněné Rozhodnutí o odvolání (a Rozhodnutí) v konečném důsledku způsobuje nejednotnost a vnitřní rozpornost právního řádu, když na jedné straně právní řád garantuje žalobci právo na náhradu škody způsobené dodavatelem, avšak nejsou mu vytvořeny dostatečné podmínky, aby mohl toto své právo fakticky a bez rizika vysoké sankce a dalších nákladů využít.
30. Důsledkem toho pak je i porušení ústavně a mezinárodněprávně garantovaného práva žalobce na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku, jak uvedeno níže.
31. *K porušení ústavně a mezinárodněprávně garantovaného práva na vlastnictví uvedl žalobce následující:*
32. Právo na vlastnictví:
33. Žalobce je přesvědčen, že postup žalovaného (stejně jako SZPI) je nesprávný, nezákonný a protiústavní, když ve svém důsledku dochází k protiprávnímu zásahu do majetkové sféry žalobce a porušení jeho ústavně a mezinárodněprávně garantovaného práva na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. Ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny garantuje žalobci právo vlastnit majetek. Článek 1 věta první Dodatkového protokolu pak výslovně zaručuje právo tento svůj majetek pokojně užívat. Pojem majetek je přitom vykládán široce tak, že vedle hmotných a nehmotných věcí zahrnuje i pohledávky (viz Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR,

a.s. 2012, 931 s., s. 302). Dle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva se přitom za majetek považuje i legitimní očekávání splnění existující pohledávky (viz nález ÚS ze dne 22. 11. 2004, sp.zn. I. ÚS 287/04, publikovaný jako N 174/35 SbNU 331, který ve vztahu k rozsahu pojmu „majetek“ ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu shrnuje ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva). V rámci užívání majetku je pak žalobci garantováno oprávnění svůj majetek držet, užívat, požívat či s ním jinak disponovat.

34. Uložením pokuty Rozhodnutím o odvolání vznikla žalobci pohledávka vůči příslušným dodavatelům v podobě nároku na náhradu škody, která tvoří součást jeho majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. V důsledku nedostatečnosti odůvodnění Rozhodnutí o odvolání (resp. Rozhodnutí) je však jakákoliv žalobcova dispozice s touto pohledávkou (tj. možnost realizovat právo vlastnit majetek) absolutně vyloučena. Z Rozhodnutí o odvolání (resp. Rozhodnutí) totiž není možné zjistit rozdělení pokuty na konkrétní částky připadající na jednotlivé přestupky ohledně jednotlivých výrobků (a tím i na jednotlivé dodavatele) a žalobce tak nemůže s touto pohledávkou vůbec disponovat, když je prakticky nevymahatelná. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že při svém rozhodování žalovaný nemá postupovat s ohledem na umožnění uplatnění práv žalobce vyplývajících ze ZoVTS. Žalobce sice souhlasí s žalovaným, že v řízení o pokutě se projednávají přestupky žalobce, nikoliv jeho dodavatelů, a že uložení pokuty má svou represivní složku, ale žalovaný zde nesprávně opomíjí skutečnost, že veřejnoprávní rozhodnutí o uložení pokuty, vč. jeho odůvodnění mají soukromoprávní následky, které je třeba vést v patrnosti.
35. Žalobce podotýká, že požadování náhrady škody po dodavateli za pokutu uloženou kvůli nevyhovující kvalitě potravin je jedním z opatření motivujících dodavatele k dodávání vyhovujících potravin (a tím zajištění ochrany zájmů spotřebitelů). Dle názoru žalobce musí za soulad potravin s právními předpisy nést odpovědnost také dodavatel (alespoň ve formě náhrady škody za pokutu uloženou žalobci), neboť dodavatel potraviny vyrábí a nejvýrazněji ovlivňuje její kvalitu. Žádná opatření žalobce totiž nedokážou odhalit všechny případy výskytu nevyhovujících potravin a suplovat tak povinnost dodavatelů dodávat pouze vyhovující potraviny. V důsledku je pak výrazně oslabena, ne-li zcela potlačena preventivní funkce rozhodnutí o přestupku (a samotného správního trestání).
36. Podle přesvědčení žalobce tak v důsledku absence náležitého, zákonného odůvodnění Rozhodnutí o odvolání (resp. Rozhodnutí) dochází k neospravedlnitému zásahu do jeho ústavně a mezinárodněprávně garantovaného práva na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu, který spočívá ve vyloučení práva žalobce disponovat s pohledávkou vzniklou za jednotlivými příslušnými dodavateli z titulu náhrady škody způsobené uloženou pokutou.
37. Nedostatek ospravedlnitelného důvodu pro zásah do vlastnictví:
38. Z konstantní judikatury ÚS ohledně porušení práva na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu vyplývá, že základním předpokladem pro ospravedlnění jakéhokoli zásahu do předmětného práva je zákonnost takového zásahu. ÚS k tomu ve své ustálené rozhodovací praxi k zákonnosti zásahů do práva na vlastnictví uvedl: „*Ústavní soud při posuzování otázky, zda k zásahu do základního práva vlastnit majetek došlo v souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny, standardně posuzuje v první řadě to, zda se tak stalo na základě zákona a v jeho mezích. Pakliže jsou tyto podmínky splněny, zkoumá, zda předmětné opatření sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl jeho*

omezení, a pokud ano, zda je toto opatření k dosažení tohoto cíle vhodné (požadavek vhodnosti), dále, zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec, zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (proporcionalita v užším smyslu).“ (viz nálezy ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp.zn. Pl. ÚS 24/14, publikovaný jako N 123/77 SbNU 867)

39. Ve vztahu k posuzování zákonnosti rozhodnutí veřejných orgánů pak ÚS ve své ustálené rozhodovací praxi uvádí: „[...] Porušení některé z norem podústavního práva, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak může být současně i porušením některého ze základních práv či svobod [...]“ (viz nálezy ÚS ze dne 20. 10. 2016, sp.zn. IV. ÚS 121/16; srov. také např. nálezy ÚS ze dne 6. 4. 2017, sp.zn. IV. ÚS 1351/16)
40. Výše popsané porušení žalobcova práva na vlastnictví, resp. na pokojné užívání majetku je rovněž nezákonné a protiústavní. Ve světle judikatury ÚS rovněž není ospravedlnitelné, protože k němu nedošlo na základě zákona a v jeho mezích a nesleduje žádný legitimní (ústavně aprobovaný) cíl, když nedostatečné odůvodnění Rozhodnutí o odvolání (resp. Rozhodnutí), které ve výsledku vylučuje žalobcovo právo na náhradu škody způsobené uložením pokuty, žádný ústavně aprobovaný cíl nemá.
41. Na základě výše uvedeného je žalobce přesvědčen, že Rozhodnutí a Rozhodnutí o odvolání jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, nesprávná, nezákonná a protiústavní, a proto musí být zrušena.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

42. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření ze dne 3. 4. 2019 k žalobě žalovaný konstatoval následující.
43. K obecným požadavkům kladeným na odůvodnění správních rozhodnutí uvedl, že námitky v podstatě doslovného znění uplatnil žalobce již ve svém odvolání ze dne 20. 9. 2018, jež směřovalo proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to konkrétně v jeho bodech 10 až 12 (ve správním spisu založeno pod č.j. SZPI/AG426-27/2018). Žalovaný se touto námitkou a tím, zda je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně odůvodněno, v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval. Žalovaný v rámci přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z hlediska podloženosti učiněných skutkových zjištění nejprve konstatoval, že správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu věci, a to s výjimkou jednání žalobce specifikovaného pod bodem II. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Právě uvedené žalovaného na základě jasně formulovaných důvodů (viz strany 10 až 11 napadeného rozhodnutí) vedlo k tomu, aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v tomto rozsahu zrušil a řízení v jeho části zastavil. Žalovaný se následně ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, že jednání specifikovaná pod body I., III. a IV. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně naplňují materiální i formální stránku přestupku ve smyslu § 5 zákona č. 250/2016 Sb. a že z předmětného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, jaká ustanovení relevantních právních předpisů žalobce porušil a jaké skutkové podstaty přestupku svým jednáním naplnil. Poté žalovaný přistoupil k přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z hlediska úvah o určení druhu a výměry trestu (viz strany 12 až 18 napadeného rozhodnutí). V rámci

předmětné pasáže napadeného rozhodnutí žalovaný předně vyslovil souhlas s tím, který ze spáchaných přestupků identifikoval správní orgán prvního stupně jako nejzávažnější, a následně se podrobně zabýval jednotlivými úvahami správního orgánu prvního stupně, na jejichž základě stanovil správní orgán prvního stupně výši pokuty uložené žalobci. Žalovaný se neztotožnil pouze s jedinou z úvah správního orgánu prvního stupně, a to konkrétně s hodnocením polehčující okolnosti ve smyslu § 39 zákona č. 250/2016 Sb., kterou hodnotil jako nepřiléhavou pro daný případ (viz strany 15 až 16 napadeného rozhodnutí). Předmětná úvaha však měla souvislost výhradně s jednáním, ohledně něhož bylo řízení rozhodnutím žalovaného částečně zastaveno, přičemž tato skutečnost byla následně zohledněna při změně (snížení) uložené sankce. Částečné zastavení řízení mělo vliv i na dílčí modifikaci některých úvah správního orgánu prvního stupně provedenou žalovaným v napadeném rozhodnutí, když žalovaný konstatoval, že konkrétní úvahy nelze již dále vázat k jednání specifikovanému pod bodem II. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Právě uvedené však nemělo žádný vliv na platnost takto modifikovaných úvah, protože tyto úvahy se nadále vztahovaly k přestupkům pod body I., III. a IV. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný shledal, že správní orgán prvního stupně zohlednil všechny skutečnosti relevantní pro stanovení druhu a výměry správního trestu a že jeho rozhodnutí splňuje požadavky kladené na úplnost, resp. dostatečnou odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, a to v souladu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2008, č.j. 6 Ca 174/2008-63 (viz strana 17 napadeného rozhodnutí). Žalovaný dále v napadeném rozhodnutí uvedl, že pokud by z podkladů správního řízení vyplývala porušení právních předpisů obviněným tak, jak je popsal správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí, konstatoval by odvolací orgán, že uložená pokuta představující 0,3 % horní hranice trestní sazby dle § 17f písm. d) zákona o potravinách je sankcí přiměřenou. Jelikož ovšem v rámci odvolacího řízení došlo k částečnému zastavení řízení ve vztahu k přestupku uvedenému v bodě II. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přistoupil žalovaný ke snížení uložené pokuty, a to z původních 150 000 Kč na částku 130 000 Kč, tj. o cca 13 %. Žalovaný tedy nepřistoupil k novému stanovení výše uložené pokuty, nýbrž provedl snížení pokuty původně vyměřené správním orgánem prvního stupně, jehož úvahy o určení výše pokuty považoval za správné, ucelené a vnitřně soudržné. Přiměřenost takto provedeného snížení i výsledné pokuty žalovaný odůvodnil na straně 17 napadeného rozhodnutí, když zejména akcentoval adekvátnost pokuty ve vztahu k sankcionovanému protiprávnímu jednání, jež bylo i po částečném zastavení řízení ohledně jednoho skutku hodnoceno jako středně závažné (viz strana 15 odstavec třetí napadeného rozhodnutí). Uložená pokuta dle názoru žalovaného svou výší odpovídá závažnosti protiprávního jednání žalobce, přičemž tento závěr je v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem odůvodněn. Z napadeného rozhodnutí je dle názoru žalovaného patrné, že žalovaný náležitě posoudil závažnost protiprávního jednání žalobce, zabýval se relevantními skutkovými zjištěními, posoudil podstatné okolnosti deliktního jednání a při svém hodnocení vždy uvedl, zda a z jakých důvodů jsou hodnocené skutečnosti přičteny ve prospěch či v neprospěch žalobce. Tyto skutečnosti pak rovněž odůvodňují hodnocení závažnosti posuzovaného protiprávního jednání žalobce jako střední. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval rovněž možností upuštění od uložení správního trestu (viz strana 18), avšak neshledal důvody pro takový postup, což odůvodnil. Jako řádně odůvodněné shledal žalovaný rovněž výroky II. a III. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (viz strana 21 napadeného rozhodnutí). Žalovaný je přesvědčen o tom, že napadené rozhodnutí co do jeho odůvodnění splňuje jak požadavky kladené na něj správním řádem, tak relevantní judikaturou. Žalovaný má za to,

že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě vypořádal se všemi odvolacími námitkami, přičemž náležitě vymezil skutkový i právní stav. Na okraj žalovaný podotýká, že pokud byly napadeným rozhodnutím provedeny dílčí změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, byl tento postup v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č.j. 7 A 124/2000-39), podle níž správní řízení tvoří jeden celek do vydání pravomocného rozhodnutí a případné nedostatky prvostupňového řízení i rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím, zejména pak za předpokladu, že ke změnám dochází za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, jako je tomu v tomto případě.

44. Stran zvýšených požadavků kladených na odůvodnění úhrnných pokut žalovaný uvedl, že i v tomto případě lze konstatovat, že námitky v podstatě totožného znění uplatnil žalobce již ve svém odvolání ze dne 20. 9. 2018, jež směřovalo proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný je přesvědčen, že se k těmto námitkám již náležitě vyjádřil v napadeném rozhodnutí, a to na stranách 11 až 18, přičemž si dovoluje na toto své vyjádření odkázat. Žalovaný trvá nadále na tom, že absorpční zásada byla správním orgánem prvního stupně aplikována správně, jak se konstatuje na straně 12 v odstavci čtvrtém napadeného rozhodnutí. Jako nejzávažnější ze všech přestupků spáchaných ve vzájemném souběhu byl v souladu s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. správním orgánem prvního stupně vyhodnocen přestupek specifikovaný pod bodem III. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť za toto protiprávní jednání obviněného může být podle § 17f písm. d) zákona o potravinách uložena pokuta až do výše 50 000 000 Kč. V porovnání s ostatními protiprávními jednáními žalobce se tak jednalo o nejprísneji postižitelný přestupek. Na tomto hodnocení nemohlo mít (a ani nemělo) vliv částečné zastavení řízení ohledně skutku vymezeného v bodě II. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jak již bylo uvedeno výše, správní orgán prvního stupně provedl určení druhu a výměry správního trestu v souladu s § 37 zákona č. 250/2016 Sb., přičemž vada spočívající v nedostatečnosti skutkových zjištění ohledně jednoho z původně sankcionovaných přestupků, kterou žalovaný zjistil při přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, byla žalovaným zhojena v rámci odvolacího řízení postupem souladným se zákonem i judikaturou. Žalovaný znovu zdůrazňuje, že správní orgán prvního stupně dle jeho názoru náležitě posoudil povahu a závažnost protiprávního jednání podle § 38 zákona č. 250/2016 Sb., zabýval se relevantními skutkovými zjištěními, posoudil veškeré podstatné skutečnosti a při svém hodnocení vždy uvedl, zda se jedná o skutečnost hodnocenou ve prospěch či neprospěch žalobce a z jakého důvodu. Z rozhodnutí je pak zcela zřejmé, jakým způsobem správní orgán prvního stupně přihlédl k tomu, že vedle nejprísneji postižitelného přestupku spáchal žalobce ještě další přestupky. Tyto úvahy byly žalovaným podrobně přezkoumány a žalovaný z nich při svém rozhodování rovněž vycházel. Je namístě zejména zdůraznit, že správní orgán prvního stupně (a následně ani žalovaný jakožto odvolací orgán) neposuzoval závažnost jednání žalobce výhradně ohledně jediného přestupku, ale jak již bylo uvedeno, zohlednil veškeré, dle jeho názoru relevantní, skutečnosti vztahující se ke všem spáchaným přestupkům, přičemž okolnost, že došlo ke spáchání několika přestupků (celkem 3) ve vzájemném souběhu, byla vyhodnocena v souladu s § 40 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. jako přitěžující okolnost. Jedná se přitom o typickou přitěžující okolnost podle § 40 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., k níž je namístě v rámci hodnocení přitěžujících okolností přihlížet (viz demonstrativní výčet obsažený v citovaném ustanovení).
45. Ke zpřísněným požadavkům na odůvodnění ukládání pokut uplatnitelných vůči třetím osobám vyplývající z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a k vadám

Rozhodnutí o odvolání a Rozhodnutí z pohledu nedostatečnosti odůvodnění žalovaný uvedl, že k těmto námitkám žalobce obsaženým v bodech 18 až 45 žaloby předně odkazuje na své vyjádření na stranách strany 19 až 21 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se již žalovaný námitkou žalobce uvedenou v odvolání odkazující na § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS a tvrzeným vyloučením možnosti uplatnění náhrady škody postupem správního orgánu zabýval. Základním východiskem jeho námitek je pro žalobce v této části skutečnost, že je napadeným rozhodnutím uložena ve společném řízení za spáchání více přestupků úhrnná pokuta, aniž by bylo kvantitativně vyjádřeno, jaká výše výsledné pokuty přísluší každému jednotlivému protiprávnímu jednání, jakož i každému z kritérií hodnocených ve prospěch či neprospěch žalobce. Žalovaný se na tomto místě, stejně jako na straně 18 napadeného rozhodnutí, důrazně vymezuje proti tvrzení žalobce, že by správní orgány měly při úvahách o výši pokuty vždy určit, jakou konkrétní výši pokuty by uložily za nejzávažnější přestupek, kdyby nebyla dána přítěžující okolnost (existence souběhu přestupků), a jaké konkrétní zvýšení pokuty způsobuje tato přítěžující okolnost, resp. uvést, jak velkou měrou přispělo spáchání jednotlivých přestupků k celkové výši pokuty, a tuto míru vyjádřit konkrétní částkou v Kč. Pakliže by správní orgány při ukládání sankcí postupovaly v souladu s tímto požadavkem žalobce, zcela by tím popřely základní zásady správního trestání, jak žalovaný objasní dále. V rámci své věcné a místní příslušnosti orgánu dozoru nad dodržováním platné úpravy na úseku potravinového práva vede Státní zemědělská a potravinářská inspekce v případě zjištění více přestupků téhož obviněného o těchto přestupcích společné řízení v souladu s § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. Za všechny spáchané přestupky projednané ve společném řízení pak ukládá jeden úhrnný trest, a to na základě zásady absorpční (§ 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.), kdy se za více protiprávních jednání téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný, resp. nejzávažnější. Skutečnost, že je za více společně projednaných přestupků uložen jeden trest (zde jedna úhrnná pokuta), je tak samou základní a nepominutelnou podstatou absorpční zásady. Samotné určení druhu a výše trestu jsou pak správní orgány povinny stanovit na základě správního uvážení dle kritérií demonstrativně uvedených v § 37 zákona č. 250/2016 Sb. Jedním z nejdůležitějších kritérií je posouzení povahy a závažnosti přestupku. K jejímu vyhodnocení v případě vedení společného řízení u souběhu přestupků se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 8. 2017, č.j. 10 As 54/2017-58, následovně: *„Při souběhu deliktů je třeba posoudit jejich závažnost pro určení výše pokuty v jejich komplexu, slovy žalované „posouzení závažnosti jako celku“, resp. slovy krajského soudu „celkově ve vztahu ke všem spáchaným správním deliktům.“* Požadavek žalobce směřuje k tomu, aby správní orgán při ukládání trestu za společně projednávané přestupky počítal částky dílčích pokut odpovídajících jednotlivým přestupkům a postupoval tak podle zásady kumulační, která je však v českém právním řádu pro ukládání trestů vyloučena. Právě uvedené by navíc bylo možné realizovat výhradně tím způsobem, že by se nejprve samostatně vyhodnotila závažnost a další relevantní kritéria u každého z přestupků ve smyslu § 37 zákona č. 250/2016 Sb. a v rámci trestní sazby jednotlivých přestupků by byl stanoven tomu odpovídající počet dílčích pokut, které by byly následně sečteny. Jak ovšem vyplývá z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 54/2017-58, tento postup nenalézá oporu ani v relevantní judikatuře, jež vyslovuje požadavek na to, aby ve společném řízení vedeném o více přestupcích byla posouzena jejich celková společná závažnost. Je třeba navíc podotknout, že závěr obsažený v citovaném rozsudku není nikterak ojedinělý a naopak reprezentuje všeobecně a dlouhodobě zastávaný postoj správních soudů k této problematice. Ve stejném smyslu se tak v poměrně nedávné době

vyjádřil např. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č.j. 6 A 189/2014-53: „K otázce uložení pokuty za tento správní delikt lze odkázat na příslušnou část výroku prvostupňového rozhodnutí, že částka 250 000 Kč představuje úhrnnou sankci za použití absorpční zásady. To znamená, že částka 250 000 Kč je pokutou za oba správní delikty a správní orgán v takovém případě není povinen uvádět, jaký podíl na celkové částce mají jednotlivé delikty.“ Stejně tak lze naopak z dřívější judikatury odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č.j. 7 As 15/2013-56, ve kterém citovaný soud dospěl k závěru: „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.“ Jak je patrné z výše uvedeného, v judikatuře správních soudů nelze nalézt oporu pro požadavek žalobce na kvantifikaci podílů jednotlivých přestupků a posuzovaných kritérií na uložené úhrnné pokutě. Tento požadavek by ve svém důsledku znamenal nejen to, že by byly popřeny hlavní zásady správního trestání, ale vedl by svým způsobem i ke značnému omezení správního uvážení při ukládání sankce, jež by byla pouhým výsledkem mechanického součtu jednotlivých položek určených dle sofistikovaného sazebníku, jenž by musel předpokládat veškeré myslitelné situace. Tímto způsobem však v českém právním řádu zásada individualizace správního trestu rozhodně není koncipována. Výše uvedené tak dle názoru žalovaného jednoznačně svědčí o tom, že postup žalovaného i správního orgánu prvního stupně při ukládání úhrnné sankce byl v naprostém souladu s právní úpravou i konstantní judikaturou správních soudů. Pokud se dále týká problematiky uplatnění náhrady škody, žalovaný na tomto místě znovu poukazuje na skutečnost, že odpovědnost žalobce za spáchané přestupky je odpovědností objektivní, tj. odpovědností za výsledek bez ohledu na zavinění, neboť se jedná o úpravu v rámci veřejného práva k ochraně veřejného zájmu. Žalovaný k žalobcově námitce dále uvádí, že předmětem příslušného správního řízení bylo protiprávní jednání žalobce, resp. zjištění, zda se jej žalobce dopustil a zda je za něj odpovědný. Skutečnost, jestli dodavatelé žalobce svým jednáním taktéž spáchali přestupek, nebyla předmětem daného správního řízení. Shledá-li správní orgán, že provozovatel potravinářského podniku spáchal přestupek, za nějž je objektivně odpovědný, ukládá mu pokutu, která má mít represivní, preventivní a výchovný účinek. Správní orgán tak musí stanovit takovou výši pokuty, která jednak odpovídá závažnosti protiprávního jednání a která dále bude odrazovat od obdobného jednání v budoucnu. Žalovaný je toho názoru, že správní orgán prvního stupně tyto funkce pokuty zohlednil odpovídajícím způsobem, stejně tak jako i posléze žalovaný při snížení uložené sankce, přičemž výši uložené pokuty považuje žalovaný za odpovídající. Žalobce by nebyl shledán odpovědným v případě, kdy by prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil, nicméně žalobce v tomto směru nepředložil během správního řízení žádný důkaz. Jak bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí, žalobce svého práva navrhopat důkazy či vyjádřit stanovisko k podkladům řízení nevyužil. Žalobce se nemůže spoléhat pouze na to, že jeho dodavatelé budou bez dalšího dodávat výrobky vyhovující ve všech směrech příslušným právním předpisům a umožňující mu postupovat zcela v souladu se zákonem, ale musí prokázat potřebnou obezřetnost a učinit taková opatření, aby byl v nejvyšší možné míře ujištěn, že se tomu tak skutečně děje. Bez takovýchto opatření se nemůže odpovědnosti zprostit a dle názoru žalovaného rovněž nemůže být vymáhána na dodavateli uložená

sankce jako náhrada škody, neboť sankce nebyla uložena výhradně v důsledku jednání dodavatele a jednání dodavatele nebylo ani podstatnou skutečností pro uložení sankce. Bylo to právě jednání žalobce, které zapříčinilo, že sankce byla uložena. Žalovaný zastává z hlediska veřejnoprávního názor, že pokud by žalobce v případech, u nichž lze potenciálně uvažovat o uplatnění náhrady škody, pouze přenesl pokutu (resp. její část) na svého dodavatele, pokuta by de facto ztratila svůj význam, neboť by zanikly (nebo by přinejmenším byly významně oslabeny) její účinky. Pokutu by fakticky pocítil jiný subjekt, než kterému byla určena, a s ohledem na jehož poměry byla vyměřena. Pokuta by se měla dotknout majetkové sféry samotného pachatele tak, aby ho přiměla přijmout taková opatření, aby k obdobným protiprávním jednáním v rámci celého jeho provozu a ve vztahu ke všem dodavatelům nedocházelo. Žalobce by tedy měl vyvinout odpovídající vlastní iniciativu spočívající např. v přijetí takových kontrolních a preventivních opatření, která by podobná pochybení včas odhalovala a odstraňovala, a nespolehat pouze na to, že nedostatky odhalí kontrolní orgán, jenž uloží pokutu, která bude přenesena dále na dodavatele žalobce. Zajištění adekvátní ochrany zájmů spotřebitelů může být dosaženo pouze tehdy, přijme-li žalobce opatření, která budou díky své systematickosti, frekvenci, četnosti či svým potencionálním dopadům na dodavatele natolik účinná, že dodavatelé budou mít eminentní zájem na tom, aby výrobky dodávané žalobci byly vždy v souladu s právními předpisy, a nezapříčinili stav, pro který budou oni sami (tj. dodavatelé) sankcionováni ze strany kontrolního orgánu. Tato opatření by měla vést také k tomu, že žalobci se bude dařit odhalovat i ta pochybení dodavatelů, která nebudou odhalena samotným dodavatelem. Je zcela na žalobci, jaká opatření tohoto typu zvolí s ohledem na konkrétní podmínky jeho podnikání, nabízí se např. provádění nahodilých či systematických a pravidelných laboratorních zkoušek výrobků. Soukromoprávní nastavení vztahů se však nikterak nedotýká uložení pokuty ve správním řízení. Žalovaný tak zastává názor, že z hlediska správního řízení, v němž byla žalobci uložena pokuta, není zohlednění možnosti žalobce uplatňovat náhradu po svých dodavatelích vůbec relevantní.

46. K právu na vlastnictví žalovaný konstatoval, že s poukazem na svá výše uvedená vyjádření k předcházejícím námitkám žalobce je přesvědčen, že k žádnému protiprávnímu zásahu do majetkové sféry žalobce ze strany žalovaného nedošlo. Pokuta byla uložena žalobci jako veřejnoprávní sankce a z pohledu správního trestání není důvod tuto pokutu přenášet na jiné subjekty. Pokud se týká výše uložené pokuty, je žalovaný přesvědčen, že tato byla stanovena v souladu s příslušnou právní úpravou, a to po řádném vyhodnocení kritérií obsažených v § 37 zákona č. 250/2016 Sb.
47. K nedostatku ospravedlnitelného důvodu pro zásah do vlastnictví žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že dle jeho názoru k zásahu do vlastnictví žalobce z jeho strany vůbec nedošlo (nad rámec uložené pokuty), není třeba zjišťovat, zda by měl existovat ospravedlnitelný důvod pro takový zásah. Žalovaný závěrem opětovně zdůrazňuje, že žalobci byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ve spojení s napadeným rozhodnutím uložena úhrnná pokuta za spáchání 3 přestupků ve vzájemném souběhu, a to za využití absorpční zásady. Při rozhodování o uložení sankce správní orgán prvního stupně, a následně i žalovaný náležitě posoudili povahu a závažnost deliktního jednání žalobce, když přihlídl i k veškerým relevantním polehčujícím a přitěžujícím okolnostem a dbali na naplnění funkcí správního trestání. Stranou zájmu správního orgánu prvního stupně a žalovaného nezůstalo ani posouzení splnění podmínek pro využití institutu upuštění od uložení správního trestu, resp. upuštění od uložení pokuty. Žalovaný je přesvědčen o tom, že nelze vyvozovat z žádného právního předpisu, judikatury či právního principu povinnost žalovaného ukládat pokutu tak, že bude rozdělena na

jednotlivé částky vztahující se ke každému ze sbíhajících se přestupků, nebo že by měla mít každá skutečnost hodnocená ve prospěch či neprospěch své peněžité vyjádření.

48. Závěrem svého vyjádření žalovaný konstatoval, že žádnou ze žalobních námitek neshledává důvodnou pro vyhovění návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný má za to, že napadené rozhodnutí splňuje všechny zákonné náležitosti, spočívá na správném právním posouzení věci a žalovaný se v něm dostatečně vypořádal s podaným odvoláním. Žalovaný rovněž neshledává, že by jeho postupem došlo ke krácení práv žalobce. S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí, proti němuž žaloba směřuje, je podle přesvědčení žalovaného v souladu s právními předpisy, vychází z řádně zjištěného skutkového stavu, o němž není pochyb, a výše pokuty je adekvátní s ohledem na protiprávní jednání spáchané žalobcem, navrhuje žalovaný, aby byla žaloba zamítnuta.

IV.

Doplnění žaloby

49. Dne 21. 1. 2020 bylo soudu doručeno podání žalobce ze dne 21. 1. 2020 označené jako „*Doplňující vyjádření žalobce, včetně oznámení o změně právního zástupce*“. V něm žalobce uvedl, že s ohledem na změnu zástupce by chtěl ještě předtím, než se uskuteční soudní jednání (28. 1. 2020) upřesnit a doplnit svou dosavadní právní argumentaci obsaženou v žalobě. Žalobce tak činí i z toho důvodu, že žalovaný ve svém vyjádření ze dne 3. 4. 2019 argumentuje způsobem, který se míjí se skutečnou podstatou a důvody žalobcovy žaloby, resp. žalobcem namítané nepřezkoumatelnosti Rozhodnutí o odvolání. Žalobce proto předkládá soudu následující doplňující vyjádření.

50. Pod bodem „*I. Úvodní rekapitulace*“ žalobce uvedl, že rekapituluje podstatné okolnosti případu, které považuje za relevantní z hlediska doplnění své právní argumentace předkládané v tomto podání. Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za spáchání čtyř přestupků. Prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí uvádí, že se jednalo (i) o jeden přestupek podle § 17 odst. 2 písm. r) zákona o potravinách, (ii) ve dvou případech o přestupek podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách a (iii) o jeden přestupek podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Prvoinstanční rozhodnutí bylo výsledkem jednoho správního řízení, které se správní orgán rozhodl konat společně pro různé skutky zjištěné v několika z provedených kontrol v několika provozovnách (prodejnách) žalobce nacházejících se na různých místech České republiky, a to za období od 21. 2. 2018 do 12. 6. 2018. Z Rozhodnutí vyplývá, že v několika případech se jednalo o přestupky, které spočívaly ve skryté vadě výrobků, tudíž protiprávní stav nezapříčinil žalobce, ale jeho smluvní dodavatel, resp. výrobce (zejména se jednalo o Přestupek č. 3 (Tj. přestupek pro porušení povinnosti podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, který byl uveden ve výroku III. prvoinstančního rozhodnutí (žalobce pro přehlednost používá označení „*Přestupek č. 3*“, jako ve správní žalobě), který správní orgány označily jako nejzávažnější a o kterém správní orgány shodně uvedly, že se jednalo „*o skrytou vadu, zjistitelnou pouze provedením laboratorního rozboru, tedy nejednalo se o vadu, kterou mohl obviněný odhalit při běžné kontrole dodaného zboží*“ viz.. str. 9 prvoinstančního rozhodnutí, resp. str. 14 Rozhodnutí o odvolání. Ovšem s ohledem na objektivní odpovědnost žalobce (jakožto provozovatele potravinářského podniku) dle zákona o potravinách se i v těchto případech dopustí spáchání přestupku žalobce, nikoli skutečný původce protiprávního stavu. Rozhodnutím o odvolání žalovaný prvoinstanční rozhodnutí změnil zejména tak, že (i) zrušil výrok II. prvoinstančního rozhodnutí týkající

se jednoho z přestupků podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách (Jahody) a řízení v tomto rozsahu zastavil, a současně (ii) snížil částku úhrnné pokuty uložené prvoinstančním orgánem na částku 130 000 Kč. Ve zbývající části žalovaný prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Žalobce napadl Rozhodnutí o odvolání žalobou, ve které uplatnil žalobní námitky spočívající v tom, že Rozhodnutí o odvolání (jakož i Rozhodnutí) je zatíženo zejména vadou nepřezkoumatelnosti 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 k výpočtu částky pokuty ukládané jako úhrnné za vícero přestupků neuvedly vůbec nic, tudíž nelze přezkoumat, zda správní orgány aplikovaly absorpční metodu správně. V dané souvislosti pak žalobce též popsal negativní důsledky a zásahy do jeho práv, které jsou způsobeny nedostatečným a nepřezkoumatelným odůvodněním 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). V tomto kontextu žalobce poukazoval na soukromoprávní aspekty, stejně jako ústavněprávní hledisko své argumentace. Podstata žalobních námitek tedy spočívá v námitce nepřezkoumatelnosti napadených správních rozhodnutí, resp. nesprávné aplikaci absorpční zásady při ukládání úhrnné pokuty. To je dáno v první řadě nedostatečným odůvodněním stanovené částky úhrnné pokuty ukládané za vícero přestupků, o nichž se správní orgán rozhodl konat společné správní řízení. Zejména jde o nemožnost přezkoumat, zda vůbec, resp. v jakém konkrétním přezkoumatelném rozsahu správní orgány při stanovení pokuty náležitě zohlednily skutečnost, že došlo ke spáchání vícero přestupků, které byly projednávány ve společném řízení a za které byl ukládán jeden společný úhrnný trest, a dále také zda je uložena úhrnná pokuta přiměřená z hlediska skutkových okolností případu a správné aplikace absorpční metody. Žalovaný se mylí, pokud ve vyjádření k žalobě dovozuje, že žalobcem zdůrazňovaný požadavek na náležité odůvodnění správním orgánem určené výše úhrnné pokuty ukládané v rámci společného řízení za vícero přestupků by měl být v rozporu se zásadou absorpce. Žalobce předesílá, že ve své argumentaci vůbec nesměřuje proti aplikaci absorpční zásady (stejně jako se žalobce nedovolává aplikace kumulativní metody založené na sčítání pokut). Požadavek žalobce má naopak zajistit, aby absorpční zásada byla při ukládání úhrnné pokuty za vícero přestupků projednávaných v rámci společného řízení, které se správní orgán rozhodl konat, správními orgány aplikována náležitým a přezkoumatelným způsobem. Žalobce usiluje o to, aby správním orgánem určená úhrnná pokuta byla výsledkem správního uvážení přezkoumatelného z hlediska zákazu libovůle, resp. zákazu zneužití správního uvážení při stanovení konkrétní výše pokuty, a v neposlední řadě i z hlediska přiměřenosti úhrnné výše pokuty. Žalobce zastává názor, že při stanovení požadavků na odůvodnění úhrnné sankce by měly být též náležitě zohledněny soukromoprávní a ústavněprávní aspekty plynoucí ze skutečnosti, že se jedná o případy objektivní odpovědnosti dle zákona o potravinách, kdy je žalobci (jakožto provozovateli potravinářského podniku a subjektu podléhajícímu regulaci dle ZoVTS) ukládána úhrnná pokuta i za přestupky, jejichž původcem není žalobce, ale jeho smluvní partner (dodavatel potravin).

51. Pod bodem „II. Důvody, pro které není určena výše úhrnné pokuty přezkoumatelná“ žalobce uvedl, že z hlediska požadavku na přezkoumatelnost správních rozhodnutí ukládajících úhrnnou pokutu za vícero přestupků projednávaných ve společném řízení je třeba se ptát, zda výsledná částka úhrnné pokuty je skutečně přezkoumatelná, tj. zda lze zjistit, co bylo základem pro předmětnou pokutu, jenž by vycházel z pokuty za nejzávažnější přestupek, a v jakém rozsahu se jednotlivé ostatní přestupky promítly do celkové výše uložené úhrnné

pokuty (do jaké míry, resp. zda vůbec navýšily základ celkové pokuty uložené za nejzávažnější přestupek). Odpověď je v námi posuzovaném případě taková, že správními orgány určená částka pokuty čítající původně 150 000 Kč a později (po snížení žalovaným v odvolacím řízení) 130 000 Kč přezkoumatelná není. Stejně tak není přezkoumatelná částka 20 000 Kč, o kterou žalovaný v Rozhodnutí o odvolání libovolně (bez jakékoli návaznosti na prvoinstanční rozhodnutí) snížil úhrnnou pokutu uloženou prvoinstančním orgánem z důvodu, že spáchání jednoho z přestupků nebylo dostatečně prokázáno. Prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí ohledně výše pokuty ukládané za vícero přestupků uvedl to, že došlo k souběhu čtyř přestupků a že je za všechny přestupky ukládána jedna úhrnná pokuta podle absorpční zásady. Prvoinstanční orgán určil jako nejzávažnější Přestupek č. 3 (přestupek uvedený pod bodem III. výroku prvoinstančního rozhodnutí). V Rozhodnutí je též odkazováno (a to spíše v obecné rovině) na skutečnosti či okolnosti, které prvoinstanční orgán údajně při ukládání pokuty hodnotil ve prospěch či v neprospěch žalobce, včetně obecného konstatování, že jako přítěžující okolnost vyhodnotil správní orgán skutečnost, že se obviněný dopustil v souběhu čtyř přestupků (Viz str. 8 až 10 Rozhodnutí). Prvoinstanční orgán tak vůbec neuvádí, co je základem pro úhrnnou pokutu (jenž by se rovnal pokutě určené za nejzávažnější přestupek, pokud by byl projednán samostatně) a do jaké míry, resp. které či zda vůbec se jednotlivé další přestupky promítly do jím stanovené úhrnné pokuty (tj. navýšily určený základ úhrnné pokuty). Právě popsaná nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v případě ukládané úhrnné pokuty nebyla odstraněna ani žalovaným v Rozhodnutí o odvolání, přestože odůvodnění tohoto odvolacího rozhodnutí je poměrně obsáhlé, ovšem v přezkoumávaných ohledech nedostačující. Pokud jde o otázku konkrétní výše, resp. způsobu určení částky prvoinstančním orgánem stanovené pokuty, jakožto úhrnného trestu za spáchání 4 přestupků, tak k té žalovaný uvedl, že je namístě ve stávajícím řízení pokutu ve výši 150 000 Kč snížit, přičemž za přiměřenou výši považuje částku 130 000 Kč, tedy pokutu sníženou o cca 13 % její původní výše (Viz str. 17 Rozhodnutí o odvolání). Proč žalovaný snížil úhrnnou pokutu právě o částku 20 000 Kč, kteroužto částkou „obodnotil“ jeden z méně závažných (sbíhajících se) přestupků, ohledně kterého přestupkové řízení v odvolací fázi zastavil, však žalovaný ve svém rozhodnutí nevysvětlil. Je tudíž patrné, že ani žalovaný v Rozhodnutí o odvolání neuvádí, jaká část z uložené úhrnné pokuty ve výši 130 000 Kč (resp. původně 150 000 Kč) má být základem pro předmětnou pokutu (jenž by vycházel z pokuty určené za nejzávažnější přestupek) a v jakém rozsahu se jednotlivé ostatní přestupky promítly do celkové výše uložené úhrnné pokuty (v jaké míře, zda přiměřeně, popř. zda vůbec, došlo k navýšení základu předmětné úhrnné pokuty). Správními orgány určenou pokutu ukládanou v úhrnu za vícero přestupků tak nelze podrobit přezkumu z hlediska zákazu libovůle či zneužití správního uvážení, stejně jako z hlediska přiměřenosti úhrnné výše pokuty. Pokud totiž není ze správního rozhodnutí ukládajícího úhrnnou pokutu za vícero přestupků zjistitelné, co představuje základ úhrnné pokuty (jež odpovídá pokutě uložené za nejprísnejší sankcionovatelný přestupek) a co je již navýšením tohoto základu z důvodu spáchání ostatních přestupků, pak nelze přezkoumat, zda správní orgán určil základ celkové úhrnné pokuty v souladu s absorpční zásadou a ve správné a přiměřené výši odpovídající relevantním okolnostem spáchání daného nejzávažnějšího přestupku. Stejně tak není zjistitelné, zda skutečně a do jaké míry byly zohledněny v rozhodnutí vyjmenované polehčující či přítěžující okolnosti, včetně souběhu vícero přestupků a míry jejich závažnosti. Správní orgán tak získává prostor pro svévoli ve svém uvážení, neboť bez dalšího „paušálně“ určí jednu částku, o které uvede, že je v ní údajně vše zohledněno (tedy

jak určení pokuty za nejprísnejši sankcionovateľný preštok, tak i prípadné navýšení za spáchání ostatních preštoků). Ovšem zda tomu tak skutečně je, tak to již přezkoumat nelze ani žalobcem, ani správním soudem, tudíž takto nedostatečně odůvodněné rozhodnutí o uložení úhrnné sankce není ani přesvědčivé. Žalobce je nadále přesvědčen, že žalovaný ve své argumentaci nezohledňuje specifickou povahu případů, kdy správní orgány ve společném řízení projednávají vícero preštoků a ukládají přitom úhrnnou pokutu. V těchto specifických 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 ukládanou pokutu, včetně všech v řízení projednávaných preštoků, a tedy zda stanovená výše pokuty není výsledkem libovůle správního orgánu, zda správní orgán nepřekročil meze volného správního uvážení či zda volné uvážení nezneužil a zda je uložena úhrnná pokuta přiměřená. Pro žalobce, resp. každého jiného řádného podnikatele, je neakceptovatelné, pokud je mu ukládána úhrnná pokuta za různé preštoky, aniž by bylo určitélné, v jaké míře se jednotlivé preštoky (z nichž některé žalobce nezapříčinil) podílely na úhrnné pokutě. Takovýto výkon státní správy je naprosto netransparentní, resp. nepřezkoumatelný a pouze vytváří prostor pro svévoli ve správním uvážení při ukládání pokut.

52. Pod bodem „III. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů“ žalobce uvedl, že jak bude blíže odůvodněno v následujících částech tohoto podání, se žalovaným rozhodně nelze souhlasit v tom, že žalobcův požadavek na náležité (dostatečně konkrétní) odůvodnění správním orgánem určené výše úhrnné pokuty ukládané v rámci společného řízení za vícero preštoků (a to minimálně v rozsahu uváděném žalobcem) by neměl mít oporu ani v právní úpravě, ani v judikatuře. Žalobce je přesvědčen, že žalovaný ve své argumentaci nezohledňuje specifickou povahu případů, kdy správní orgány ve společném řízení projednávají vícero preštoků a ukládají přitom úhrnnou pokutu. V těchto specifických 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 ukládanou pokutu, včetně všech v řízení projednávaných preštoků, a tedy zda stanovená výše pokuty není výsledkem libovůle správního orgánu, resp. zda správní orgán nepřekročil meze volného správního uvážení či zda volné uvážení nezneužil. Žalobce je přesvědčen, že ve specifických případech, kdy je ukládána úhrnná pokuta za vícero preštoků, je třeba náležitě zohlednit a řídit se nejen obecnými požadavky na náležité odůvodnění uložené pokuty (jak je dovozuje konstantní judikatura), ale též závěry z judikatury týkajícími se správné aplikace absorpční metody při ukládání úhrnné pokuty za vícero preštoků, resp. tyto judikaturní požadavky a závěry vyložit ve vzájemné souvislosti. To ovšem žalovaný v posuzovaném případě nečiní, jak je patrné z následující argumentace.

53. 1. Požadavky judikatury na náležité odůvodnění uložené pokuty z hlediska přezkoumatelnosti správního uvážení

Žalobce uvedl, že by chtěl nejprve ve stručnosti zrekapitulovat bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce přezkumu pokut uložených správními orgány za preštoky (správní delikty). Z této judikatury vyplývají následující obecné právní závěry, které lze aplikovat v jednotlivých případech, včetně námi posuzované věci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č.j. 4 As 22/2008-121, ve kterém jsou relevantní právní závěry přehledně shrnuty):

- Ačkoli se ukládání pokut za správní delikty (preštoky), resp. rozhodování správních

orgánů o jejich výši, děje ve sféře správního uvážení (diskreční pravomoci správního orgánu), lze podrobit takovéto správní uvážení soudnímu přezkoumání potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení anebo zda správní orgán volné uvážení zneužil. Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č.j. 4 As 14/2005-84).

- Jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č.j. 8 As 5/2005-53).
- Mezi tyto principy správního rozhodování přitom podle Nejvyššího správního soudu patří i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá, a 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 v každém rozhodnutí 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 zcela nedostatečná. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ. 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.

Přitom Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č.j. 4 As 14/2005-84, již dříve judikoval, že jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné (srov. též již v žalobě citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č.j. 4 As 22/2005-68). Ve svém rozsudku ze dne 20. 4. 2018, č.j. 8 As 173/2016-35, Nejvyšší správní soud (ve shodě s Krajským soudem v Plzni, jehož rozsudek přezkoumával) judikoval, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. 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. Takové rozhodnutí pak trpí vadou spočívající v chybném hodnocení dopadu jednotlivých individuálních skutkových okolností případu na výši uložené sankce.

54. 2. Zvýšené požadavky na odůvodnění uložené pokuty při aplikaci absorpční zásady za vícero přestupků

Žalobce dále uvedl, že považuje za správné a nezbytné do posouzení předmětného případu

promítnout též judikurní závěry Nejvyššího správního soudu učiněné ve vztahu ke správné aplikaci absorpční zásady při ukládání pokuty (resp. sankce) za vícero přestupků (správních deliktů), neboť to je i předmětem posuzovaného případu. Ačkoli se v této judikatuře Nejvyšší správní soud zabýval a vyslovil převážně k tomu, jak správně aplikovat absorpční metodu (a to včetně případů, kdy jsou vedena samostatná řízení o sbíhajících se deliktech, resp. kdy je řešena otázka zásady *ne bis in idem*), lze podle názoru žalobce i z této judikatury dovodit zvýšené požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí ve vztahu k ukládání sankci (úhrnné pokutě), včetně odůvodnění, zda skutečně, resp. jakým způsobem správní orgány ve svých úvahách zohlednily aplikaci absorpční metody, a tedy skutečnost, že sankce je ukládána úhrnně za vícero přestupků (správních deliktů). Jinak totiž nebude dána možnost přezkoumat dané správní uvážení ze shora uvedených hledisek zákazu libovůle, resp. zneužití správního uvážení při stanovení konkrétní výše úhrnné pokuty. Dle ustálené judikatury je podstatou správné aplikace absorpční zásady uložení pokuty (trestu) za nejzávažnější přestupek, resp. za přestupek nejpřísněji sankcionovatelný. Existence souběhu (tj. ostatních méně závažných přestupků) je následně zohledněna jako přitěžující okolnost tím, že zpravidla navýší základ pro ukládanou úhrnnou pokutu. Žalobce je přesvědčen, že, má-li být správní rozhodnutí náležitě přezkoumatelné v tom ohledu, zda správní orgán absorpční zásadu při ukládání konkrétní pokuty dodržel, resp. náležitě aplikoval, a zda je úhrnná pokuta přiměřená, musí nutně správní orgán při úvaze o výši pokuty přezkoumatelným způsobem určit, v jaké výši určil základ pro předmětnou úhrnnou pokutu (jenž by vycházel z pokuty za nejzávažnější přestupek) a v jakém rozsahu, popř. zda vůbec se každý další přestupek podílí na konečné výši úhrnné pokuty.

Určení konkrétního a přezkoumatelného navýšení základu pokuty za ostatní (méně závažné) přestupky pak musí být dle žalobce nutně založeno na konkrétních úvahách, které odůvodňují konkrétní míru takového navýšení. Jinak totiž nebude naplněn princip individualizace sankce a správním orgánem stanovená výše celkové pokuty bude jen náhodně zvoleným číslem, tedy libovolným a později nepřezkoumatelným výsledkem libovůle správního orgánu. Je tudíž zřejmé, že žalobci v žádném případě nejde o stanovení výsledné výše pokuty v případě společně projednávaných přestupků kumulativní metodou, tj. aby byly určeny pokuty za jednotlivé přestupky a ty pak sečteny, jak je mu podsouváno žalovaným. Žalobci naopak jde o správné a přezkoumatelné stanovení výsledné výše úhrnné pokuty v souladu s absorpční zásadou. Proto je třeba trvat na žalobcem uváděném požadavku na určení, jakou konkrétní výši pokuty ukládá správní orgán za nejzávažnější přestupek (určí se tak základ pro výpočet úhrnné pokuty), tak dále i na uvedení konkrétního a přezkoumatelného rozsahu (míry) zvýšení tohoto „základu“ pokuty, a to ve vztahu ke každému z dalších případných přestupků, které správní orgán považuje za přitěžující okolnost, jež má vliv na výši sankce, popř. konstatování, že některý z přestupků nepovažoval správní orgán za přitěžující okolnost, a tedy tento přestupek neměl vliv na konečnou výši ukládané úhrnné pokuty. Pokud tomu tak není, pak dochází k judikaturou zapovězenému stavu, kdy ve správním rozhodnutí *de facto* chybí hodnocení dopadu jednotlivých individuálních skutkových okolností případu na výši uloženého [úhrnné] sankce (srov. výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2018, č.j. 8 As 173/2016-35).

Navíc pokud prvostupňové správní orgány v rozhodnutí neurčí základ pro předmětnou úhrnnou pokutu (jenž by vycházel z pokuty za nejzávažnější přestupek) a v jakém rozsahu, popř. zda vůbec se každý další přestupek podílí na konečné výši úhrnné pokuty, potom jejich postup nejen že není přezkoumatelný ze strany adresátů správních rozhodnutí, ale též znemožňuje jejich účinný a efektivní přezkum v rámci odvolacího řízení. Bude se

typicky jednat o případy, kdy odvolací orgán ve vztahu k některému z přestupků, o nichž je vedeno společné řízení, zastaví řízení (např. z důvodu, že, na rozdíl od prvostupňového orgánu, odvolací orgán dospěje k závěru, že se přestupek nestal, jak tomu bylo i v námi posuzovaném případě). Dojde tak ke snížení počtu přestupků, za které prvostupňový orgán uložil úhrnnou pokutu, a odvolací orgán by proto měl posoudit, zda má dojít i ke snížení výsledné částky uložené úhrnné pokuty. Odvolací orgán ovšem v těchto případech nemá žádný podklad pro své rozhodnutí a správní uvážení, jakým způsobem výslednou výši pokuty snížit, resp. zda vůbec, neboť mu, stejně jako adresátovi rozhodnutí, nebude z přezkoumávaného prvostupňového rozhodnutí jakkoli zřejmé, jakou váhu prvostupňový orgán přikládal danému přestupku při určení konečné výše úhrnné pokuty, resp. zda vůbec daný přestupek měl na výši úhrnné pokuty vliv. Odvolací orgán pak v podstatě svévolně rozhodne o snížení úhrnné pokuty v libovolné výši. Tento stav pak v následném soudním řízení o správní žalobě způsobí, že soud nebude moci jakkoli přezkoumat, zda snížení pokuty o odvolacím orgánem libovolně určenou částku je dostačující, resp. dostatečně zohledňuje skutečnost, že odvolací orgán částečně zastavil správní řízení o některém z přestupků, za které prvostupňový orgán původně uložil úhrnnou pokutu. A právě k takové situaci došlo i v námi posuzovaném případě. Žalovaný v Rozhodnutí o odvolání ve vztahu k jednomu z přestupků, ohledně kterého bylo vedeno předmětné společné řízení, řízení zastavil a přistoupil ke snížení uložené úhrnné pokuty. Ovšem žalovaný pro snížení výsledné částky uložené úhrnné pokuty neměl žádný podklad, neboť z přezkoumávaného prvoinstančního rozhodnutí nebylo jakkoli seznatelné, jaký vliv dle názoru prvoinstančního orgánu měl daný přestupek na výši úhrnné pokuty. Žalovaný tak rozhodl o snížení o částku 20 000 Kč, aniž by však ve svém rozhodnutí jakkoli odůvodnil, proč zrovna určil tuto částku. Za tohoto stavu nelze jakkoli přezkoumat, zda snížení pokuty o libovolně určenou částku 20 000 Kč dostatečně zohledňuje vliv daného přestupku na původní výši úhrnné pokuty. Přitom požadavek na přezkoumatelné odůvodnění úvah o určení úhrnné pokuty za vícero společně projednávaných přestupků nepochybně přispívá k transparentnosti veřejné správy, předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů a právní jistotě adresátů správních rozhodnutí. Navíc je to v souladu s principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a též je to konformní se soukromoprávními hledisky (žalobce není zbaven možnosti se účinně domáhat svých majetkových nároků vůči svým smluvním dodavatelům, jež jsou původci porušení právních předpisů, za které byla daná pokuta žalobci uložena). K těmto soukromoprávním a ústavněprávním aspektům viz čl. IV. níže.

Žalobce dále uvedl, že je přesvědčen o tom, že jeho shora popsany názor potvrzuje i přístup Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 22.11.2012, č.j. 7 Afs 72/2012-45, uvedl následující: *„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 „výši pokuty musí správní orgán ve svém rozhodnutí i z uvedeného hlediska náležitě odůvodnit“.*

Naopak žalobce nesouhlasí se žalovaným, že by se jeho argumentace dostávala do rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu ohledně správné aplikace absorpční metody, jak žalovaný namítá ve vyjádření k žalobě, když cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č.j. 7 As 15/2013-56. V žalovaným citovaném rozsudku totiž

Nejvyšší správní soud vysvětlil princip absorpční metody, přičemž zdůraznil, že správní orgán neurčuje možné sankce za jednotlivé delikty s tím, že by posléze uložil tu nejvyšší z nich. V tomto kontextu pak Nejvyšší správní soud doplnil, že žalovaný správní orgán nebyl povinen ve svém rozhodnutí uvádět, s jakými konkrétními pokutami pracoval. Žalobce ovšem neargumentuje tím, že by správní orgán měl v případě úhrnných pokut uvádět pokuty za jednotlivé sbíhající se přestupky a poté vybrat ten nejpřísnější, jak tomu bylo v daném případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem. Naopak k tomuto Nejvyšším správním soudem zapovězenému postupu spočívajícím v „*absorpci pokut*“ spíše směřuje praxe žalovaného, resp. prvostupňového orgánu, kteréžto správní orgány ve svých rozhodnutích bez dalšího odůvodnění určí jednu „*paušální*“ částku, aniž by blíže vysvětlily, co bylo základem pokuty a v jakém rozsahu došlo k navýšení tohoto základu z důvodu ostatních sbíhajících se přestupků (tedy ve své podstatě určí jednu celkovou pokutu absorbující pokuty za ostatní přestupky).

55. 3. Aspekt diskriminace

Pro žalobcův výklad lze navíc nalézt oporu také v judikatuře Nejvyššího správního soudu zabývající se aplikací absorpční metody u případů, kdy sbíhající se přestupky (správní delikty) nebyly projednávány a sankce ukládány v jednom společném řízení, ale ve vícero samostatných správních řízeních. Nejvyšší správní soud zastává jednoznačný názor, že i v těchto případech, kdy je výsledkem uložení několika pokut v několika samostatných řízeních, musí být aplikována absorpční zásada, tzn. v později projednávaných případech musí být zohledněny pokuty uložené v dřívějších případech. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č.j. 2 As 426/2017-62, se podává: „*Ani v případech, kdy není vedeno společné řízení o správních deliktech spáchaných v souběhu, však správní orgány nemohou rezignovat na absorpční metodu.*“ Ve svém rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č.j. 6 As 116/2017-53, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zohlednění absorpční metody při ukládání sankce za sbíhající se správní delikty musí být z posuzovaného pozdějšího rozhodnutí patrné. Dále pak uvádí, že jako příhodný se jeví výslovný odkaz na tuto zásadu s popisem způsobu, jakým ji správní orgán při stanovení konkrétní sankce zohlednil. K těmto právním závěrům se v rozhodnutí ze dne 25. 4. 2018, č.j. 65 A 95/2016-59, přihlásil i Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci, když zrušil rozhodnutí žalovaného správního orgánu z důvodu nesprávné aplikace absorpční zásady, přičemž uložil žalované straně, aby v dalším řízení „*při ukládání pokuty zohlednila 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.*“ Není tak pochyb o tom, že na aplikaci absorpční metody je třeba 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 (popř. je od uložení pokuty upuštěno). V těchto případech tak dochází k tomu, že (i) je pro dotčeného účastníka řízení jasně seznatelné, který přestupek považoval správní orgán za nejzávažnější a jaká za něj byla uložena pokuta, a současně (ii) je pro dotčeného účastníka řízení jasně seznatelné (ze zbývajících řízení, kde bylo rozhodováno o ostatních sbíhajících se přestupcích, které správní orgán nevyhodnotil jako přestupek nejzávažnější), do jaké míry, popř. zda vůbec daný přestupek navýšil pokutu za nejzávažnější přestupek. I v těchto ostatních správních řízeních je totiž vyčíslena konkrétní částka dodatečně ukládané pokuty (není-li od uložení pokuty upuštěno s odkazem na již uložený trest za nejzávažnější přestupek).

Ovšem pokud by měla platit žalovaným tvrzená benevolence ve vztahu k požadavkům na odůvodnění správních rozhodnutí vydaných ve společných řízeních vedených o vícero

přestupcích, ve kterých je ukládána jedna úhrnná pokuta za všechny přestupky, aniž by ale bylo zřejmé, co je základem pro úhrnnou pokutu (tj. pokuta za nejzávažnější přestupek) a současně do jaké míry, popř. zda vůbec tento základ úhrnné pokuty jednotlivé další přestupky navyšují, pak by zcela zjevně byla u těchto společných řízení dána nižší míra přezkoumatelnosti správního uvážení, pokud jde o konečnou výši uložené úhrnné pokuty a způsob jejího určení, než jak by tomu bylo v případech, kdy by byla vedena samostatná řízení o jednotlivých sbíhajících se přestupcích. Právě popsané důsledky by pak v těch případech, kdy je dána objektivní odpovědnost za přestupek a kdy tedy není zkoumáno zavinění, jak tomu je i v námi řešeném případě odpovědnosti žalobce (jakožto provozovatele potravinářského podniku) dle zákona o potravinách, vedly k závěru, že je pro žalobce v konečném důsledku výhodnější (zejména s ohledem na možnost nárokovat sankci, resp. náhradu škody, po dodavateli, jakožto původci protiprávního jednání, jež vedlo ke spáchání daného přestupku dle zákona o potravinách – v podrobnostech viz čl. IV. níže), aby o přestupcích byla ze strany správního orgánu vedena samostatná správní řízení.

Ovšem žalobce, jakožto účastník správního řízení, nemůže ovlivnit, zda správní orgán se rozhodne vést jedno společné řízení o vícero přestupcích, anebo zda se rozhodne vést o každém z přestupků, byť by šlo o přestupky sbíhající se, řízení samostatné. V tomto ohledu judikatura Nejvyššího správního soudu hovoří jasně, že správní orgán může za určitých podmínek vést společné řízení, není to však jeho povinnost, a že institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o cestu jedinou (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č.j. 6 As 116/2017-53).

Právě uvedené vede k takovému závěru, že žalovaným obhajovaný postup správního orgánu vycházející z toho, že správní orgán se na jedné straně může rozhodnout, že povede společné řízení o vícero přestupcích, ovšem na druhé straně nebude mít povinnost náležitě a přezkoumatelně odůvodnit stanovenou výši úhrnné pokuty (a to v rozsahu, aby bylo přezkoumatelné, co je základem pro danou pokutu odpovídajícím trestu za nejzávažnější přestupek, a současně do jaké míry, popř. zda vůbec tento základ úhrnné pokuty jednotlivé další přestupky navyšují), způsobí, že žalobce bude v konečném důsledku diskriminován a dotčen na svých právech tím, že nebude znát ani konkrétní výši (základ) pokuty, kterou správní orgán uložil za nejzávažnější přestupek, ani způsob, jakým byl tento základ pokuty zvýšen, a to ve vztahu ke každému z dalších případných přestupků, které správní orgán považuje za přítěžující okolnost. Žalobce tak nebude mít účinné nástroje, jak se domoci svých (regresních) nároků vůči skutečnému původci porušení relevantních předpisů (tj. dodavateli, resp. výrobci klamavě označené či závadné potraviny), za které je žalobce potrestán z důvodu objektivní odpovědnosti dle zákona o potravinách. Naproti tomu, pokud by se stejný správní orgán rozhodl jinak a společné řízení o vícero přestupcích by nevedl, pak by byl žalobce zatížen v souhrnu stejnou sankcí („celkovou“, resp. souhrnnou pokutou skládající se z „dílčích“ pokut, které by byly uloženy v jednotlivých správních řízeních při respektování absorpční metody, tj. celková pokuta by byla stejná, jako kdyby se konalo řízení společné a byla uložena jedna úhrnná pokuta), ovšem účinné nástroje, jak se domoci svých (regresních) nároků vůči skutečnému původci porušení relevantních předpisů, by žalobci zůstaly zachovány, neboť v každém z rozhodnutí vydaných v samostatných správních řízeních zcela nepochybně bude vyčíslena konkrétní částka dodatečně ukládané pokuty (popř. bude konstatováno, že se od uložení pokuty upouští s odkazem na již uložený trest za nejzávažnější přestupek). Nelze mít pochyb o tom, že v právním státu je nepřípustné, aby správním orgánem zvolený procesní postup byl

určujícím faktorem z hlediska přezkoumatelnosti způsobu stanovení výše pokuty a zásahu do soukromoprávní sféry a majetkových práv žalobce, aniž by pro takovýto zásah a omezení práv existoval zákonný podklad. I v tomto ohledu je proto nutné postup správních orgánů odmítnout jako nesprávný.

56. 4. Standard správní praxe při ukládání sankcí při použití absorpční metody

Žalobce by chtěl v dané souvislosti poukázat na správní praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterýžto správní orgán v rámci své rozhodovací činnosti též řeší ukládání úhrnných pokut v případech sbíhajících se přestupků. Přitom tento správní orgán si na základě svých zkušeností ze soudních sporů u správních soudů ohledně zákonnosti a přezkoumatelnosti jim ukládaných pokut zavedl metodiku (ve formě příkazu předsedy tohoto úřadu označeného jako „*Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*“) stanovující pravidla pro ukládání pokut, a to včetně úhrnných pokut ukládaných za spáchání více přestupků v souběhu při aplikaci absorpční metody. V rámci této metodiky (srov. body 3.29 až 3.31 předmětného příkazu předsedy) byl přijat postup, že úřad nejprve stanoví pokutu za nejprísněji trestný přestupek a následně tuto základní částku pokuty případně navyšuje za každý sbíhající se delikt až o 25 %. Při případném navyšování pak úřad pro účely stanovení konkrétní míry zvýšení pokuty zohledňuje relevantní okolnosti daného správního deliktu. Přestože správní praxe jednoho správního úřadu není závazná ani pro jiný správní orgán s odlišnou působností, ani pro správní soud (žalobce toto nedovozuje), nelze takovou správní praxi zcela přehlížet. Je tomu tak proto, že uvedená transparentní správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, která umožňuje řádné přezkoumání uložených úhrnných pokut (ať již v rozkladovém řízení, nebo v případném řízení před správními soudy) a která byla opakovaně shledána zcela zákonnou a v souladu s absorpční zásadou, potvrzuje, že žalobcem namítané požadavky na odůvodnění úhrnné pokuty ukládané žalovaným, resp. prvostupňovým orgánem za přestupky, u nichž je dána objektivní odpovědnost, jsou opodstatněné a v praxi plně aplikovatelné. Navíc správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyvrací argument žalovaného, že by žalobcem namítané požadavky na odůvodnění úhrnné pokuty měly být v rozporu s absorpční metodou. Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by došlo ke zpochybnění celé dosavadní rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který uvedený postup již standardně aplikuje při ukládání úhrnných pokut ve výši desítek či stovek milionů korun českých. Je tudíž zřejmé, že správní praxe při ukládání úhrnných pokut se rozhodně neubírá tím směrem, který v předmětném případě aplikovaly správní orgány a který v předmětném soudním řízení zastává žalovaný, tj. že by bylo akceptovatelné, aby správní orgán bez jakéhokoli odůvodnění (a de facto libovolně) „*paušálně*“ určil jednu částku, kterou označí za přiměřenou úhrnnou pokutu za vícero projednávaných přestupků, aniž by bylo jakkoli seznatelné, co bylo základem pro předmětnou pokutu (jež by vycházel z pokuty za nejzávažnější přestupek) a v jakém rozsahu se jednotlivé ostatní přestupky promítly do celkové výše uložené „*úhrnné*“ pokuty, když ustálená řádná praxe správních orgánů (např. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) prokazuje pravý opak. V souvislosti s argumentací o správní praxi by chtěl žalobce doplnit, že smysl a účel ukládání úhrnné pokuty za vícero přestupků projednávaných ve společném řízení nelze chápat jako nástroj, jak správnímu orgánu „*ulehčit*“ jeho činnost neboli jak postihnout co nejvíce porušení předpisů uložením úhrnné pokuty určené jednou částkou v jednom společném řízení. Skutečnost, že správní orgán zahájí a vede společné správní řízení, totiž neznamená, že by správní orgán mohl při ukládání trestu rezignovat na hodnocení relevantních kritérií u

každého z projednávaných přestupků, které mohou mít vliv na uloženou úhrnnou sankci.

57. Pod bodem „IV. Soukromoprávní a ústavněprávní aspekty“ žalobce uvedl, že je nadále přesvědčen o tom, že v posuzovaném případě se třeba náležitě zohlednit jím namítané negativní důsledky a zásahy do jeho práv, které jsou způsobeny nedostatečným a nepřezkoumatelným odůvodněním 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). Žalovaný se jak v Rozhodnutí o odvolání, tak i ve vyjádření k žalobě sice rámcově vyjadřuje k argumentům uplatněným žalobcem, ovšem zcela se ve své protiargumentaci mýlí s podstatou, resp. skutečným obsahem jednotlivých žalobcem uplatněných argumentů. Žalobce by chtěl na tomto místě zdůraznit, že ve své argumentaci nenamítá, že by uvedené soukromoprávní důsledky měly mít vliv na jeho odpovědnost za přestupky dle zákona o potravinách. Je třeba zdůraznit, že žalobce soukromoprávní aspekty, stejně jako ústavněprávní hledisko své argumentace, zdůrazňuje proto, aby bylo zřejmé, že požadavek na náležité odůvodnění ukládané pokuty (na základě kterého bude možné přezkoumatelným způsobem dovodit, jak se jednotlivé přestupky podílejí na konečné výši úhrnné pokuty uložené žalobci za spáchání vícero přestupků) není pouhým formalismem, ale má věcné opodstatnění, a že bez takového odůvodnění v konečném důsledku dochází k zásahu do majetkových, resp. ústavně garantovaných práv žalobce. Žalobce proto poukazoval na závažné dopady nepřezkoumatelnosti předmětného správního rozhodnutí, pro které je třeba – vedle požadavku na přezkoumatelnost správního rozhodnutí z důvodu ochrany před libovolným překročením mezí či zneužitím správního uvážení ze strany správního orgánu – také trvat na náležitém (tj. ve shora popsaném minimálním rozsahu) odůvodnění správním orgánem určené částky úhrnné pokuty ukládané za vícero přestupků, u nichž se aplikuje absorpční metoda.
58. Žalobce dále uvedl, že pro úplnost stručně rekapituluje své argumenty, které vycházejí z Ústavním soudem judikovaných principů jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, podle kterých právní řád musí být právně jednotný, když jednotlivé právní předpisy na sebe navazují a jsou ve vzájemném souladu. Této jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti musí dbát při interpretaci a aplikaci práva i správní orgány (srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/11, který judikoval následující: *„Právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek).*
59. S přihlédnutím k výše uvedenému je třeba požadavek na náležité odůvodnění ukládané úhrnné pokuty, a to v minimálním rozsahu popsaným žalobcem výše, vykládat též v kontextu (i) ustanovení OZ o náhradě škody a (ii) ustanovení § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS, resp. z navazujících ustanovení o přestupcích a sankcích dle ZoVTS. Je tomu tak proto, že žalobcem uhrazená pokuta uložená mu správním orgánem za přestupek pro porušení právních předpisů, jehož nebyl žalobce původcem (nicméně mu byla uložena pokuta z důvodu objektivní odpovědnosti žalobce dle zákona o potravinách), představuje pro žalobce ze soukromoprávního hlediska škodu, která mu vznikla v příčinné souvislosti s

porušením smluvních povinností jeho dodavatele potravin (žalobce má s dodavateli smluvně sjednány požadavky na výrobky tak, aby byly souladné s potravinářskými předpisy). Tuto škodu ovšem žalobce bude moci účinně vymáhat pouze tehdy, budou-li naplněny (i) obecné předpoklady pro soukromoprávní odpovědnost za škodu upravenou v OZ a současně (ii) zákonný předpoklad dle § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS, který se do právní úpravy dostal až novelizací provedenou zákonem č. 50/2016 Sb. s účinností od 6. 3. 2016 (dle § 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS může odběratel ve smyslu ZoVTS (tj. žalobce v posuzovaném případě) po dodavateli požadovat náhradu škody způsobené uložením sankce kontrolním orgánem (tj. pokuta) pouze v případě existence zavinění dodavatele).

60. To dle žalobce znamená, že, je-li pokuta žalobci uložena za skutky, které mají původ v zaviněném porušení smluvních povinností několika dodavatelů (což je i posuzovaný případ), musí žalobce znát konkrétní výši škody, kterou mu jednotliví dodavatelé způsobili, tj. musí vědět, jaká část úhrnné pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku, za který je mu úhrnná pokuta dle zásady absorpce ukládána (žalobce zdůrazňuje, že nepožaduje, aby správní orgány uváděly dílčí pokuty za jednotlivé sbíhající se přestupky či dokonce aby správní orgány za žalobce vyčíslovaly jeho škodu). Neobsahuje-li ale rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty náležité a dostatečně konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění uložení úhrnné pokuty, ocitá se žalobce v pozici, kdy není – v důsledku nedostatečnosti odůvodnění správního rozhodnutí – schopen prokazatelným způsobem vyčíslit svůj nárok, který by následně mohl úspěšně uplatnit na svém smluvním dodavateli, jako náhradu škody vzniklé v příčinné souvislosti se zaviněným protiprávním jednáním (porušením smluvních povinností) tohoto dodavatele, aniž by se vystavoval riziku zahájení správního řízení ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže za spáchání přestupku pro porušení § 4 ZoVTS, za což by žalobci hrozila velmi vysoká pokuta až do výše 10 % z čistého obrátu (srov. § 8 odst. 3 ZoVTS). I z těchto důvodů je třeba trvat na tom, aby správní orgány (stejně jako to činí např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), rozhodnou-li se konat společné řízení o vícero přestupcích a ukládají-li v takovémto společném řízení úhrnnou pokutu, uváděly v odůvodnění svých rozhodnutí, jak velkou měrou přispělo spáchání jednotlivých přestupků k celkové výši pokuty, tzn. co je základ předmětné pokuty (tato základní pokuta je ukládána za nejzávažnější přestupek) a v jakém rozsahu (jakou měrou) se jednotlivé ostatní přestupky promítly do celkové výše uložené úhrnné pokuty. Žalobce opakovaně poukazuje i na ústavněprávní rozměr celé problematiky, který vychází z toho, že na pohledávku žalobce na náhradu škody vůči příslušným dodavatelům je třeba pohlížet jako na součást jeho majetku, který požívá ústavněprávní ochrany ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Je-li v důsledku nedostatečného odůvodnění správního rozhodnutí žalobce omezen na svých právech účinně se domáhat svých nároků na náhradu škody vůči dodavatelům, pak v konečném důsledku je žalobce dotčen na svém ústavním právu na ochranu vlastnictví a současně i na právu na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V neposlední řadě bude podle názoru žalobce mnohem lépe naplněna zejména preventivní funkce uložené sankce (kterou je třeba vykládat v kontextu základního účelu zákona o potravinách, jímž je ochrana spotřebitele v oblasti prodeje potravin), pokud ze správních rozhodnutí ukládajících úhrnné pokuty za deliktní jednání, za které je sice objektivně odpovědný žalobce, ale není skutečným původcem porušení potravinářských norem (tím je výrobce, resp. dodavatel dané potraviny), bude přezkoumatelným způsobem seznatelné, jaká část uložené úhrnné pokuty připadá na

skutečného původce porušení potravinářských norem. Tehdy by totiž bylo žalobci umožněno efektivně uplatňovat své nároky na náhradu škody (odpovídající příslušné části žalobcem uhrazené úhrnné pokuty) vůči skutečným původcům porušení potravinářských norem, čímž budou dané subjekty ještě více motivovány k dodržování smluvně sjednaných požadavků na kvalitu a nezávadnost potravin dodávané žalobci (provozovateli potravinářského podniku). Žalobce zastává názor, že ukládání pokut provozovatelům potravinářského podniku na základě jejich objektivní odpovědnosti dle zákona o potravinách by nemělo směřovat pouze k tomu, aby byla od sankcionovaného provozovatele potravinářského podniku vybrána pokuta. Účelem by měla být snaha, aby byly vytvořeny předpoklady pro naplnění účelů ukládané sankce, mezi které by mělo patřit úsilí minimalizovat uvádění problematických potravin na trh. K tomu nepochybně bude také přispívat, pokud bude skutečný původce porušení potravinářské normy (tj. dodavatel dané nekvalitní potravin) dotčen touto částí uložené úhrnné pokuty, jejíž uložení zapříčinil, byť by byl dotčen nepřímo, a to v rámci soukromoprávní sféry uložením povinnosti k náhradě škody odpovídající žalobcem zaplacené části sankce, kterou dodavatel zavinil.

61. Pod bodem „V. Závěr a procesní návrh“ žalobce uvedl, že předmětný případ, byť by se úhrnná pokuta ve výši 130 000 Kč uložená za tři přestupky mohla jevit jako přiměřená, je třeba posuzovat v širším kontextu. V oblasti přestupků projednávaných ze strany příslušných správních orgánů na základě zákona o potravinách se totiž začíná vytvářet účelová praxe, jejímž cílem je zahajovat společná řízení, v nichž jsou kumulována zjištění o různorodých porušeních potravinářských předpisů (často i porušení bagatelní) a v rámci kterých jsou ukládány stále vyšší a vyšší pokuty (jak ukazují zkušenosti ze současnosti, když žalobce čelí stále rostoucím úhrnným pokutám, ačkoli důsledně dbá na kvalitu jím prodávaných potravin), aniž by bylo jakkoli seznatelné, jak správní orgán dospěl právě k jím stanovené částce úhrnné pokuty. Z postupu správních orgánů lze navíc vyzorovat jejich hlavní motivaci, kterou je inkasovat stále více na pokutách, bez zájmu o to, zda správní rozhodnutí a jimi ukládané tresty skutečně naplňují svou preventivní funkci, resp. směřují k naplnění základních funkcí správního trestání. Proto se posouzení předmětného případu bude podílet na tvorbě judikatury, která bude určující z hlediska směru, jímž se bude ubírat správní praxe při ukládání úhrnných pokut v rámci regulace obsažené v zákoně o potravinách, tj. (i) zda bude vůči správním orgánům vyjádřena absolutní benevolentnost z hlediska požadavků na odůvodnění výše ukládané úhrnné pokuty, což povede k jednoznačné svévoli při ukládání úhrnných pokut, anebo (ii) zda budou na správní orgány kladeny takové požadavky, které přispějí k transparentnosti státní správy. Jak již bylo uvedeno výše, pro žalobce, resp. každého jiného řádného podnikatele, je neakceptovatelné, pokud je mu ukládána úhrnná pokuta za různé přestupky (z nichž některé žalobce nezapříčinil) stanovením jedné „paušální“ částky, kterou správní orgán označí za přiměřenou všem sbíhajícím se přestupkům, aniž by bylo určitelné, v jaké míře se nejzávažnější přestupek (jenž má být základem úhrnné sankce) a ostatních v řízení projednávaných přestupků podílely na úhrnné pokutě. Takovýto výkon státní správy je naprosto netransparentní a pouze vytváří prostor pro svévoli při správním uvážení. Přitom požadavkům na transparentní a přezkoumatelné stanovení úhrnné pokuty lze zcela nepochybně vyhovět za současné aplikace absorpční metody, pokud by správní orgány dodržovaly shora popsané minimální požadavky na odůvodnění rozhodnutí ukládajícím úhrnné sankce. V návaznosti na výše uvedené žalobce nadále navrhuje, aby soud žalobě vyhověl.

V.

Replika žalovaného k vyjádření žalobce ze dne 21. 1. 2020

62. Dne 24. 1. 2020 bylo soudu doručeno podání žalovaného ze dne 24. 1. 2020 označené jako „*Replika žalovaného k vyjádření žalobce ze dne 21. 1. 2020*“. V předmětném podání žalovaný uvedl, že předně konstatuje, že doručené vyjádření žalobce neobsahuje v zásadě žádné nové informace či námitky, s nimiž by se již žalovaný nevypořádal buď v rámci proběhnuvšího správního řízení, nebo v rámci svého vyjádření k žalobě ze dne 3. 4. 2019. Žalovaný proto podotýká, že pokud by žalobce svou žalobu doplnil ve smyslu rozšíření žalobních námitek, činil by tak v rozporu s § 71 odst. 2 větou třetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“).
63. K tvrzení žalobce, že se vyjádření žalovaného míjí s podstatou jeho žalobních námitek, žalovaný uvedl, že je přesvědčen o tom, že jím podané vyjádření k žalobě reaguje na veškeré žalobní námitky v té podobě, v jaké byly žalobcem formulovány. Žalovaný má za to, že žádná z žalobních námitek nezůstala v jeho vyjádření opomenuta a vyjádření k žalobě tak poskytuje komplexně koncipované stanovisko žalovaného ve věci.
64. Podání žalobce ze dne 21. 1. 2020 je dle žalovaného z převážné části budováno na přesvědčení žalobce, že žalovaný (a před ním i správní orgán prvního stupně) aplikoval nesprávně absorpční zásadu, resp. že její aplikace byla v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjevena nedostatečným způsobem. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost 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 k výpočtu částky pokuty ukládané jako úhrnné za vícero přestupků neuvedly vůbec nic, tudíž nelze přezkoumat, zda správní orgány aplikovaly absorpční metodu správně“. Žalobce má za to, že přezkoumatelnou by byla uložená úhrnná pokuta za situace, kdy by bylo možné „...zjistit, co bylo základem pro předmětnou pokutu, jež by vycházel z pokuty za nejzávažnější přestupek, a v jakém rozsahu se jednotlivé ostatní přestupky promítly do celkové výše uložené úhrnné pokuty“. Svou představu o tom, jakým způsobem by měla být výše sankce žalovaným a správním orgánem prvního stupně stanovována, žalobce opírá o Příkaz předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 4. 2018 označený jako Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže.
65. Žalovaný k výše uvedenému konstatoval, že takto vznesené požadavky žalobce na způsob odůvodnění výše uložené sankce nemají dle jeho názoru oporu v právních předpisech, podle nichž jsou správní orgány povinny ve správních řízeních o přestupcích postupovat. Žalovanému nepřísluší jakkoliv hodnotit metodiku, kterou pro svou činnost využívá některý jiný správní orgán při ukládání správních trestů, a její případný (ne)soulad s požadavky právní úpravy správního trestání. Pakliže má Úřad pro ochranu hospodářské soutěže tuto metodiku zavedenou a pro usnadnění a sjednocení své rozhodovací činnosti ji využívá tak, že mu tento dokument umožňuje prostřednictvím dílčích kalkulací stanovovat sankce s respektem k požadavku individualizace správního trestu, pak vůči tomuto postupu zřejmě nelze nic namítat. Právě uvedené však na druhou stranu skutečně nemůže znamenat, že by identickým způsobem, za použití konkrétní metodiky, měly nebo dokonce musely postupovat všechny správní orgány, resp. že by byl pro všechny správní orgány podobný postup vhodný či nezbytný. Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže upravuje postup pouze při vyměřování pokut podle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tedy i samotný Úřad pro

ochranu hospodářské soutěže zmíněnou metodiku používá zjevně jen v rámci určité části své agendy a nikoliv plošně. Obdobnou metodiku pro ukládání pokut například pro porušení zákona o významné tržní síle, na rozdíl od žalobcem předkládané metodiky, veřejně dohledat nelze. Z toho žalovaný dovozuje, že v případě „*Postupu při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*“ jde o metodiku vytvořenou na základě specifických podmínek zákona o ochraně hospodářské soutěže, kterou však nelze jakkoliv přenášet do praxe jiných správních orgánů v jiných oblastech veřejné správy. Podle žalovaného nelze na základě předkládané metodiky ani dospět k závěru, že by pro ukládání pokut podle zákona o potravinách žalovaný měl a mohl vytvořit obdobnou metodiku a podle této postupovat. K tvrzení žalobce, že by měl žalovaný při ukládání úhrnného trestu postupovat tak, že nejprve „...ze spáchaných přestupků určí ten nejprísneji postižitelný a vypočte za něj pokutu“ a takto vypočtený základ následně navýší o určitý podíl z důvodu souběhu s dalšími přestupky, žalovaný uvádí, že tento požadavek nekoresponduje s platnou právní úpravou. Správní orgány jsou při ukládání sankcí vázány pravidly formulovanými v § 36 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., které nepředpokládají „vícestupňový“ postup při stanovování výměry sankce. Okruhy kritérií demonstrativně vyjmenované v § 37 právě citovaného zákona, jejichž posouzení má vést k individualizovanému stanovení sankce za posuzované protiprávní jednání, jsou totiž zcela rovnocenné a nelze dovozovat, že prostřednictvím posouzení některého z těchto okruhů by měl být stanoven základ pro kvantifikaci jiných dalších kritérií, jež umožní dosáhnout „výpočtu částky pokuty“.

66. Požadavky žalobce se navíc dle žalovaného zcela míjí s principy, jež v českém právním řádu vymezují pravidla správního trestání, a to dokonce se samotnou absorpční zásadou vyjádřenou v § 41 zákona č. 250/2016 Sb., dle které se za více protiprávních jednání téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísneji postižitelný, resp. nejzávažnější. Z předmětného ustanovení (či jakéhokoli jiného) zákona č. 250/2016 Sb., popř. jiného právního předpisu přitom dle žalovaného nelze v žádném případě dovozovat, že by správní orgány při projednávání více přestupků ve společném řízení měly povinnost nejprve vyčíslit sankci za nejzávažnější ze společně projednávaných přestupků, a následně provést „dopočet“ úhrnné pokuty se specifikací navýšení odůvodňujícím, že obviněný spáchal více přestupků.
67. Žalovaný setrvává na tom, že absorpční zásada byla v proběhnuvším řízení aplikována správně a že odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo v tomto směru zcela adekvátní. O skutečnosti, že se nejedná pouze o domněnku žalovaného, ale že je postup žalovaného při aplikaci absorpční zásady při správním trestání, a to včetně míry odůvodnění, aprobevován při přezkumu rozhodnutí rovněž správními soudy, ostatně dle žalovaného svědčí rozsudky z nedávné doby vydané v řízeních téhož žalobce, kde žalobce uplatnil identickou argumentaci a žalovaný reagoval taktéž obdobně. Jedná se konkrétně o následující rozsudky, z nichž si žalovaný dovoluje citovat i vybrané relevantní pasáže odůvodnění:
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 22. 5. 2019, č.j. 65 A 14/2018-76: „24. Žalobkyní vznesený požadavek na „rozpoložkování“ uložené pokuty na jednotlivé částky se předmětné absorpční zásadě zcela příčí. Ohodnocení jednotlivých přitěžujících okolností konkrétními částkami nelze po správních orgánech vyžadovat, neboť podstata úvahy o celkové závažnosti protiprávního jednání nespočívá v matematickém součtu jednotlivých částek. Požadavek žalobkyně nemá oporu v právních předpisech ani v judikatuře.“
 - rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č.j. 14 A 42/2018-62: „29. Soud

přitom nemůže přisvědčit žalobci, že bylo povinností správních orgánů jednotlivě uvést, v jaké míře (vyčíslené v penězích) jednotlivé správní delikty „přispěly“ k celkové výši uložené pokuty. Uvedené by bylo v rozporu s podstatou absorpční zásady, dle níž bude pachatel poškozen správním trestem podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. V případě akceptace žalobcovu přístupu by fakticky absorpční zásada ustupovala zásadě kumulační, tj. sčítací, kdy dochází ke sčítání jednotlivých správních trestů. Ohodnocení jednotlivých přitěžujících okolností konkrétními částkami tudíž nelze po správních orgánech vyžadovat, neboť podstata úvahy o celkové závažnosti protiprávního jednání nespočívá v matematickém součtu jednotlivých částek. (...) 31. Soud se rovněž ztotožňuje se závěrem žalovaného, že při ukládání sankce správním orgánem v oblasti veřejného práva je tento orgán veden hledisky, která mu příslušné veřejnoprávní normy ukládají zohlednit. Možnost soukromoprávního uplatnění regresních nároků sankcionovaného subjektu však mezi tato hlediska nepatří. Shledá-li správní orgán kontrolovaný subjekt vinným spácháním správního deliktu, ukládá mu za něj sankci, která musí plnit funkci preventivní i represivní, přičemž přiblíží také k poměrům sankcionovaného subjektu. Je proto vyloučeno, aby sankcionující správní orgán uvažoval o ukládané sankci jako o účetní položce sankcionovaného subjektu, určené k přeúčtování, resp. vymáhání po subjektu jiném. Ani tyto námitky žalobce tedy neobstojí.“

- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2019, č.j. 31 A 333/2017-95: „27. Obdobně 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. 28. Uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout na nyní projednávaný případ, neboť se žalobce ve skutečnosti nedomáhá ničeho jiného, než vyčíslení pokut za jednotlivé spáchané delikty, tj. za správní delikt pokládáný správními orgány za nejzávažnější (tj. uvádění na trh potravin – smetany – klamavě označené), a za zbylé správní delikty, které byly správními orgány zohledněny jako přitěžující okolnosti, resp. rozložení celkové částky pokuty na jednotlivé delikty, 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 deliktům, 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. 29. Uvedené dopadá i na v replice žalobce uvedenou argumentaci, že jím uplatněné námitky směřují 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, neboť takový postup by v rozporu se zásadou absorpce vedl k určení jednotlivých částek pokuty za každý spáchaný správní delikt. Stejným porušením by bylo též, pokud by byla určena určitá procentuální výše, jakou se nejzávažnější 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.“

68. Žalovaný dále pokládal za nezbytné se alespoň krátce vyjádřit k námitce žalobce tvrdící, že

úhrnná pokuta ve výši 130 000 Kč byla uložena v návaznosti na účelově vytvářenou praxi Státní zemědělské a potravinářské inspekce, „...jejímž cílem je zahajovat společná řízení, v nichž jsou kumulována zjištění o různých porušeních potravinářským předpisů (často i porušení bagatelní) a v rámci kterých jsou ukládány stále vyšší a vyšší pokuty (...), aniž by bylo jakkoli seznatelné, jak správní orgán dospěl právě k jím stanovené částce úhrnné pokuty“. Žalovaný předně odmítá žalobcem uvedenou účelovost zahajování společných řízení. Státní zemědělská a potravinářská inspekce jako správní orgán při vedení řízení postupuje v souladu se zákonem č. 250/2016 Sb. a více přestupků téhož pachatele projednává ve společném řízení tak, aby dostala požadavku § 88 zákona č. 250/2016 Sb. Žalovaný rovněž odmítá tvrzení žalobce, že „...z postupu správních orgánů lze navíc vypožorovat jejich hlavní motivaci, kterou je inkasovat stále více na pokutách, bez zájmu o to, zda správní rozhodnutí a jím ukládané tresty skutečně naplňují svou preventivní funkci, resp. směřují k naplnění základních funkcí správního trestání“. K tomu uvádí, že naopak nevedením společného řízení a ukládáním správních trestů v samostatných řízeních by došlo k situaci, kdy by za každý z přestupků, které měly být projednány ve společném řízení a za které by byla uložena jedna úhrnná pokuta dle absorpční zásady podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., by byly ukládány samostatné pokuty, jejichž součet by pravděpodobně převyšoval úhrnnou pokutu uloženou ve společném řízení. Takový postup by však byl nejen v rozporu s pravidly pro vedení společného řízení podle § 88 zákona č. 250/2016 Sb., ale také s absorpční zásadou ukládání trestů za více přestupků v širším smyslu, která stojí v opozici ke kumulativní zásadě ukládání trestů a která je českému právnímu řádu cizí. Žalovaný tedy v žádném případě vedením společných řízení a ukládáním úhrnných pokut za více přestupků nemůže postupovat účelově, ale naopak postupuje zcela v souladu s právem.

69. Žalovaný dále nesouhlasil s tvrzením žalobce, že by z rozhodnutí nebylo seznatelné, jakým způsobem dospěl k jím stanovené částce úhrnné pokuty. Přitom plně odkazuje na své vyjádření k žalobě ze dne 3. 4. 2019 (viz Ad 1 str. 5 - 6), jehož závěry na tomto místě pouze stručně shrnuje následovně: Žalovaný předně uvádí, že v napadeném rozhodnutí nepřistoupil k novému stanovení výše uložené pokuty, ale v návaznosti na částečné zastavení řízení o jednom z přestupků přezkoumal úvahy správního orgánu prvního stupně relevantní pro určení druhu a výměry správního trestu dle § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. Na základě provedeného přezkumu přitom provedl (ve prospěch žalobce) modifikaci těchto úvah, kterou poté zohlednil tak, že úhrnnou pokutu uloženou správním orgánem prvního stupně v napadeném rozhodnutí přiměřeně snížil, přičemž přiměřenost snížení výše pokuty řádně odůvodnil.
70. Závěrem žalovaný uvedl, že nadále setrvává na svých dřívějších vyjádřeních, učiněných jak v rámci předmětného správního řízení, tak i v rámci svého vyjádření k žalobě ze dne 3. 4. 2019 a v podrobnostech na ně odkazuje. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí je podle přesvědčení žalovaného v souladu s právními předpisy, vychází z řádně zjištěného skutkového stavu, o němž není pochyb, a výše pokuty odpovídá závažnosti spáchání přestupků spáchaných žalobcem, žalovaný (shodně jako ve svém předchozím vyjádření k žalobě) navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

VI.

Vyjádření účastníků při jednání

71. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

VII.

Posouzení věci soudem

72. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

I.

73. Předně je nezbytné uvést, že podle § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
74. Z právě citovaného ustanovení vyplývá, že pokud jde o výši uložené pokuty, je pod soudní ochranou toliko situace, kdy byla pokuta uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Není-li v žalobě tvrzeno, že a proč byla pokuta uložena ve zjevně nepřiměřené výši, nemůže soud do úvah správních orgánů o výši uložené pokuty jakkoli zasahovat. Tedy ani případné nesprávnosti při určení výše pokuty nemohou, nedosahují-li takové intenzity, pro kterou by bylo nezbytné považovat uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou, způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí.
75. Žalobce žalobními námitkami nezpochybňoval zákonnost výše uložené pokuty. Ostatně se ani nedomáhal modrace uložené pokuty ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 s.ř.s. tvrzením o její zjevné nepřiměřenosti. Žalobce se po správních orgánech domáhal pouze „rozklíčování“ výše uložené pokuty podle jednotlivých spáchaných přestupků.
76. Žalobce se tak domáhal přezkumu úvah správních orgánů, které by i v případě jejich nezákonnosti nebyly způsobilé zapříčinit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Případná deklarace nezákonnosti úvah správních orgánů ze strany soudu by byla pouhým akademickým „výrokem“, který by nemohl vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Již z tohoto důvodu nebylo možné shledat žalobní námitky důvodnými.

II.

77. Nad rámec shora uvedeného je nutné poukázat na ustanovení § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle kterého se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.
78. Z právě citovaného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky ani z jakéhokoli jiného ustanovení zákona nevyplývá povinnost správních orgánů „rozklíčovat“ výši uložené pokuty podle jednotlivých spáchaných přestupků.
79. Na základě ustanovení § 42 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je správní orgán povinen uložit správní trest za všechny projednávané přestupky podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Nikoli stanovit trest za každý z projednávaných přestupků a výsledný trest určit prostým součtem těchto jednotlivých dílčích trestů. To samé platí i v případě, kdy jsou tresty ukládány při nevedení společného řízení za současného přihlídnutí k ustanovení § 42 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Žalobce tak nemůže být jakkoli diskriminován tím, že bylo

vedeno společné řízení a ne řízení samostatná.

80. To, čeho se domáhal žalobce, je přímým opakem zásady absorpční. Z tohoto důvodu nelze z pohledů žalobních bodů považovat správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná ani za nezákonná, neboť správní orgány svá rozhodnutí správně odůvodnily a své právní závěry opřely o zásadu absorpční.
81. Konečně nesprávnými jsou i argumenty žalobce o tom, že „rozklíčování“ výše uložené pokuty podle jednotlivých spáchaných přestupků je nezbytné z důvodu z důvodu „vymahatelnosti uložené pokuty vůči třetím osobám“ či „ochrany garantovaného práva na vlastnictví“.
82. Podle žalobcem odkazovaného ustanovení § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle je zneužitím významné tržní síly požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli bez existence jeho zavinění.
83. Z tohoto ustanovení vyplývá, že požadovat náhradu uložené sankce lze po dodavateli pouze v případě, kdy zde existuje jeho zavinění, resp. je možné jej v případném řízení o náhradu škody prokázat. Neexistuje tedy jakýsi automatizmus přenosu uložené pokuty na dodavatele. Ustanovení § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle se současně nijak nedotýká obsahu ustanovení § 42 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
84. Na tomto místě je nutné zmínit, že žalobce pomíjí existenci ustanovení § 2915 odst. 2 věta první občanského zákoníku, podle kterého jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud rozhodnout, že škůdce nahradí škodu podle své účasti na škodlivém následku; nelze-li účast přesně určit, přihlédne se k míře pravděpodobnosti.
85. Odkazem na právě citované ustanovení občanského zákoníku je nezbytné uzavřít, že žalobci nic nebrání v tom, aby při splnění podmínky uvedené v ustanovení § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle, vymáhal po svých dodavatelích nebo některému z nich náhradu škody i v případě, kdy bude trest stanoven ve společném řízení podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
86. Pokud jde o žalobcem odkazovaný postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tento není pro nyní souzenou věc závazný, neboť jej byl tento úřad oprávněn stanovit pouze pro správní řízení jím vedená. Soud nemá důvod přezkoumávat správnost postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a i přes jeho existenci musí znovu odkázat na shora uvedené závěry. Tedy že žádný právní předpis neukládá povinnost „rozklíčování“ výše uložené pokuty podle jednotlivých spáchaných přestupků. A to pevnou částkou ani případným procentem z výsledného trestu. Tato skutečnost současně žalobci nebrání v eventuální podání žaloby na náhradu škody.
87. Pokud jde o námitku žalobce o nepřezkoumatelnosti „částky 20 000 Kč, o kterou žalovaný libovolně snížil uloženou pokutu“, nemohl soud z jejího pohledu přezkoumávat zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť tato námitka byla uplatněna teprve doplňujícím vyjádření žalobce ze dne 21. 1. 2020, tedy opožděně, když napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno již dne 8. 11. 2018. Podle § 71 odst. 2 věta třetí s.ř.s. lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby, tj. do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). Nad rámec tohoto závěru lze odkázat na stranu 17 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, z jakého důvodu

přistoupil ke snížení uložené pokuty.

VIII.

Rozhodnutí soudu

88. Soud neshledal žádný z žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

IX.

Odůvodnění neprovedení důkazů

89. Soud neprovedl žádný další ze žalobcem navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

X.

Náklady řízení

90. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 28. ledna 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu