



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 JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D.,
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 27. 3. 2020, č.j. SZPI/BI453-38/2019,

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 25. 5. 2020, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručitou téhož dne, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2020, č.j. SZPI/BI453-38/2019 (dále též jen „napadené rozhodnutí“, „Rozhodnutí o odvolání“ či „rozhodnutí žalovaného“), jímž bylo k odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni (dále též jen „prvoinstanční orgán“, „prvostupňový orgán“ či „správní orgán prvního stupně“), ze dne 12. 12. 2019, č.j. SZPI/BI453-33/2019 (dále též jen „prvoinstanční rozhodnutí“, „Rozhodnutí“ či „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), rozhodnuto takto:

1.

Podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), se výrok I. prvoinstančního rozhodnutí mění

a) tak, že adresa provozovny obviněného, tj. žalobce, v níž byl spáchán přestupek specifikovaný v bodě I., ve znění:

„Jiráskova třída, 345 62 Holýšov“

po provedené změně zní takto:

„Jiráskova třída, 345 62 Holýšov“

b) tak, že označení právních předpisů, podle nichž je žalobci ukládána úhrnná pokuta, ve znění:

„podle ustanovení § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“),“

po provedené změně zní takto:

„podle ustanovení § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon č. 250/2016 Sb.“ či „zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“),“.

2.

Podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu se ve zbývajících částech prvoinstančního rozhodnutí potvrzuje.

Uloženou pokutu ve výši 345 000 Kč, náklady laboratorních rozborů ve výši 6 014 Kč a náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč, tedy celkem 352 014 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.

2. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce ve výroku I. uznán vinným z přestupků

I. dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“ či „zákon č. 110/1997 Sb.“), pro porušení čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

II. dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách pro porušení čl. 76 odst. 3 nařízení EU

č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty (dále jen „*nařízení č. 1308/2013*“),

III. dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách pro porušení § 3 odst. 1 písm. q) bod 4. téhož zákona

IV. dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách pro porušení čl. 74 nařízení č. 1308/2013,

za což mu byla podle § 17f písm. d) zákona o potravinách v souladu s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“ či „*zákon č. 250/2016 Sb.*“), uložena úhrnná pokuta ve výši 345 000 Kč.

Ve výroku II. a III. prvoinstančního rozhodnutí byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč a náklady laboratorního rozboru v rozhodnutí specifikovaných potravin v celkové výši 6 014 Kč s tím, že celkovou částku ve výši 352 014 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

3. Žalobce uvedl, že napadá Rozhodnutí o odvolání (a potažmo i Rozhodnutí) zejména z následujících důvodů:

(i) Rozhodnutí o odvolání je zatíženo vadou nezákonnosti, resp. nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a to v části o uložení pokuty, kterou správní orgány sice uložily s odkazem na aplikaci absorpční metody jako úhrnnou pokutu za všechny projednávané přestupky, ovšem konkrétní výši uložené pokuty ukládané jako úhrnné za vícero přestupků přezkoumatelným způsobem neodůvodnily, když k výpočtu částky pokuty ukládané jako úhrnné za vícero přestupků neuvedly vůbec nic, tudíž nelze přezkoumat, zda správní orgány aplikovaly absorpční metodu správně;

(ii) Rozhodnutí o odvolání nemá dostatečnou oporu v platné právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se správné aplikace absorpční metody a náležitého odůvodnění pokuty ukládané v „*úhrnu*“ při souběhu vícero přestupků, o nichž se správní orgán rozhodl konat společné správní řízení; a

(iii) v důsledku nedostatečného a nepřezkoumatelného odůvodnění správními orgány uložené úhrnné sankce za vícero přestupků, u nichž v některých případech není původcem porušení zákona žalobce, ale jeho smluvní partner (dodavatel, resp. výrobce potravin), došlo k zásahu do práv žalobce, a to včetně ústavně a mezinárodněprávně garantovaných práv žalobce (i) na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „*Úmluva*“) a (ii) na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

4. Jednotlivé žalobní důvody žalobce podrobně odůvodnil následovně:

5. *K nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti Rozhodnutí o odvolání* (bod IV. žaloby)

6. Dle žalobce podstata žalobních námitek 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 uložená úhrnná pokuta přiměřená z hlediska skutkových okolností případu a správné aplikace absorpční metody. Žalobce předepisuje, že ve své argumentaci vůbec nesměruje 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 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (dále jen „*ZoVTS*“ či „*zákon o významné tržní síle*“), ukládána úhrnná pokuta i za přestupky, jejichž původcem není žalobce, ale jeho smluvní partner (dodavatel potravin). Z důvodů a na základě právních argumentů podrobněji rozvedených níže je třeba se z hlediska požadavku na přezkoumatelnost správních rozhodnutí ukládajících úhrnnou pokutu za vícero přestupků projednávaných ve společném řízení ptát, zda výsledná částka pokuty je skutečně přezkoumatelná, resp. 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 úhrnné pokuty uložené za nejzávažnější přestupek). Odpověď je v námi posuzovaném případě taková, že správními orgány určená výše pokuty čítající 345 000 Kč z tohoto hlediska přezkoumatelná není. Prvostupňový orgán v Rozhodnutí uvedl pouze to, že se ukládá úhrnná pokuta podle absorpční zásady s tím, že ze čtyř přestupků určil ten, který je podle jeho názoru nejzávažnější. V Rozhodnutí pak již následuje výčet kategorií skutečností či okolností, které prvostupňový orgán údajně při ukládání pokuty hodnotil ve prospěch či v neprospěch žalobce (včetně obecného konstatování, že jako přitěžující okolnost správní orgán zhodnotil, že obviněný naplnil skutkovou podstatu vícero přestupků). Prvostupňový orgán tedy 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). To vše činí prvostupňové Rozhodnutí nepřezkoumatelným, když částku pokuty nelze podrobit přezkumu z hlediska zákazu libovůle či zneužití správního uvážení. Právě popsaná nepřezkoumatelnost odůvodnění sankce však nebyla odstraněna ani žalovaným v Rozhodnutí o odvolání, přestože odůvodnění tohoto odvolacího rozhodnutí je poměrně obsáhlé, ovšem v přezkoumávaných ohledech nedostačující. Žalovaný nejprve podrobně rekapituluje odvolací námitky a poté odůvodnění prvostupňového Rozhodnutí. Pokud jde o otázku konkrétní výše, resp. způsobu určení

částky prvostupňovým orgánem stanovené pokuty, jakožto úhrnného trestu za čtyři přestupky, žalovaný se konkrétně nevyjadřuje, když pouze obecně polemizuje s argumenty žalobce uvedenými v odvolání proti Rozhodnutí. Ani žalovaný tak v Rozhodnutí o odvolání neuvádí, jaká část z uložené úhrnné pokuty ve výši 345 000 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 (jenž odpovídá pokutě uložené za nejprísněji 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 přitěžující 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 nejprísněji sankcionovatelný přestupek, tak i případné navýšení za spáchání ostatních přestupků). 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 přesvědčen, že žalovaný ve své argumentaci nezohledňuje specifickou povahu případů, kdy správní orgány ve společném řízení projednávají vícero přestupků 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 přestupků, a tedy zda stanovená výše pokuty není výsledkem libovůle správního orgánu, zda správní orgán nepřekročil meze volného správního uvážení, resp. zda volné uvážení nezneužil, a zda je uložená úhrnná pokuta přiměřená. Pro žalobce, resp. každého jiného řádného podnikatele, je neakceptovatelné, pokud je mu ukládána úhrnná pokuta za různé přestupky, aniž by bylo určitelné, v jaké míře se jednotlivé přestupky (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.

7. K požadavkům na řádné a přezkoumatelné odůvodnění úhrnné pokuty (bod V. žaloby)
8. Dle žalobce nelze se žalovaným rozhodně souhlasit v tom, že žalobcův požadavek na náležité (dostatečně konkrétní) odůvodnění správním orgánem určené výše úhrnné pokuty ukládané v rámci společného řízení za vícero přestupků (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 přestupků 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 přestupků, 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 přestupků, 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 přestupků, resp. tyto judikатурní požadavky a závěry vyložit ve vzájemné souvislosti. To ovšem žalovaný v posuzovaném případě nečiní, jak je patrné z následující argumentace.

9. 1. Požadavky judikatury na náležité odůvodnění uložené sankce z hlediska přezkoumatelnosti správního uvážení
10. Žalobce uvedl, že by chtěl nejprve ve stručnosti zrekapitulovat bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce přezkumu pokut uložených správními orgány za přestupky (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 (přestupky), 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 nedostatečné. 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.

11. Dle žalobce 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 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 chybějícím hodnocení dopadu jednotlivých individuálních skutkových okolností případu na výši uložené sankce.
12. 2. Zvýšené požadavky na odůvodnění uložené pokuty při aplikaci absorpční zásady za vícero přestupků
13. Žalobce dále uvedl, že považuje za správné a nezbytné do posouzení předmětného případu promítnout též judikaturní 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 sankce (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 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 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 uložené [úhrnné] sankce (srov. výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2018, č.j. 8 As 173/2016-35).

14. 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). 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.
15. 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, již jsou původci porušení právních předpisů, za které byla daná pokuta žalobci uložena). K těmto soukromoprávním a ústavněprávním aspektům viz čl. VI. níže.
16. Žalobce dále uvedl, 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. 2018, 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.“ Žalobce pro úplnost uvádí, že jeho argumentace se nedostává do rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu ohledně správné aplikace absorpční metody, jak byl tento názor vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č.j. 7 As 15/2013-56. V tomto 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).

17. 3. Aspekt nerovného zacházení
18. Pro žalobcův výklad lze dle jeho názoru 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“.
19. Dle žalobce tak není 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. VI. 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).

20. Právě uvedené vede dle žalobce 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 přitěžující 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 „dílcích“ 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 nepřipustné, 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.

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

22. Žalobce poukázal 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.

23. K soukromoprávním a ústavněprávním aspektům (bod VI. žaloby)

24. Žalobce uvedl, že je dále přesvědčen o tom, že v posuzovaném případě je 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). 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. Žalobce soukromoprávní aspekty, stejně jako ústavněprávní hledisko své argumentace, akcentuje 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 přitom poukazuje 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. Žalobce rekapituluje své již ve správním řízení uplatněné 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. nálezy 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 odpovědnost; 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.“).

25. S přihlédnutím k výše uvedenému je dle žalobce třeba požadavek na náležité odůvodnění

ukládání úhrnné pokuty, a to v minimálním rozsahu popsaným žalobcem výše, vykládat též v kontextu (i) ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „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 dodavatelem 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]. To 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 vyčíslily 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).

26. I z těchto důvodů je dle žalobce 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 a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. 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 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. 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 delikt ní 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 potraviny 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 potraviny) 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.

27. Závěrem (bod VII. žaloby) žalobce uvedl, že má v návaznosti na výše uvedené za prokázané, že Rozhodnutí o odvolání (a potažmo i Rozhodnutí) je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, resp. je i nezákonné, neboť správní orgány postupovaly nesprávně při ukládání sankce a aplikaci absorpční metody, v důsledku čehož nebylo náležitě přihlédnuto k žalobcem namítaným právním principům a zásah do ústavně garantovaných práv žalobce. Úplným závěrem by chtěl žalobce uvést, že předmětný případ, byť by se úhrnná pokuta ve výši 345 000 Kč uložená za čtyři 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 porušení 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 vypožorovat 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 přestupům, aniž by bylo určité, v jaké míře se nejzávažnější přestupek (jenž má být základem úhrnné sankce) a ostatní v řízení projednávané přestupky 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 ukládající úhrnné sankce.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

28. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě úvodem konstatoval, že nejprve považuje za vhodné upozornit na to, že se správní soudy i Nejvyšší správní soud v poslední době v několika řízeních opakovaně zabývaly identickou právní argumentací téhož žalobce založenou na požadavku „rozpoložkování“ úhrnných pokut ukládaných ze strany Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“). V žádném ze soudních řízení přitom soudy žalobci nepřisvědčily a žalobu vždy zamítly. Jedná se jmenovitě o:
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka Olomouc ze dne 22. 5. 2019, č.j. 65 A 14/2018-76
 - rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č.j. 14 A 42/2018-62 – potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č.j. 9 As 299/2019-43
 - rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2019, č.j. 31 A 333/2017-95
 - rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 10. 2019, č.j. 57 A 30/2018-74
 - rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 2020, č.j. 57 A 28/2019-72
 - rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 1. 2020, č.j. 57 A 5/2019-91
 - rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 2. 2020, č.j. 31 A 38/2018-80 – potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č.j. 1 As 110/2020-50.
29. Žalovaný k tomu dále uvedl, že si dovoluje na tomto místě citovat alespoň právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č.j. 9 As 299/2019-43, která je formulována následovně: *„Při ukládání úhrnné sankce postupuje správní orgán v souladu se zásadou absorpce (nikoli kumulace) podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, proto v odůvodnění svého rozhodnutí nevyčísľuje podíl jednotlivých sbíhajících se správních deliktů (přestupků) na celkové výši uložené pokuty.“* Žalovaný konstatuje, že SZPI při aplikaci absorpční zásady postupuje již dlouhodobě konzistentně. Pokud tedy žalovaný aplikoval absorpční zásadu v nyní posuzovaném případě identickým způsobem, jako činil v případech již přezkoumaných správními soudy, či dokonce Nejvyšším správním soudem, a v souladu s právě citovanou právní větou, lze podle jeho názoru vyslovit závěr, že žalovaný při trestání souběhu postupoval judikaturou aprobovaným způsobem.

30. Následně se žalovaný vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám.
31. *K nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí*
32. Žalovaný uvedl, že je přesvědčen, že ani odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ani rozhodnutí žalovaného nelze označit za nedostatečné nebo nepřezkoumatelné. Žalobní námitky se sice v podstatě omezují na nesouhlas se způsobem odůvodnění výše uložené úhrnné pokuty, resp. s tím, že správní orgány ve svých rozhodnutích nekvantifikovaly, jakou měrou se na celkové výši pokuty podílel každý ze společně projednávaných přestupků. Žalovaný nicméně provedl přezkum správnosti a zákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v plném rozsahu (ve smyslu § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.) a podrobně se v napadeném rozhodnutí zabýval tím, zda je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně odůvodněno. 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. Následně se žalovaný ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, že jednání specifikovaná ve 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 str. 17 až 21 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 (resp. nejprísněji postižitelný). Jedná se konkrétně o přestupek specifikovaný v bodě I. výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, za který (jako jediný ze společně projednaných přestupků) lze uložit pokutu až do 50 000 000 Kč. Za ostatní 3 přestupky lze uložit pokutu nejvýše do 10 000 000 Kč. Bylo tedy zcela namístě uložit správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný, a to podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., což správní orgán prvního stupně při určení výše sankce učinil. Následně se žalovaný podrobně zabýval jednotlivými úvahami správního orgánu prvního stupně, na jejichž základě byla stanovena výše pokuty uložené žalobci. Žalovaný při přezkumu neshledal, že by úvahy správního orgánu prvního stupně překročily meze volnosti správního uvážení. Žalovaný považuje i nadále úvahy správního orgánu prvního stupně za logické, komplexní, vnitřně soudržné a vyvážené, což je ostatně patrné i ze samotného napadeného rozhodnutí. Z předmětných úvah rovněž jednoznačně vyplývá, zda byla jednotlivá kritéria hodnocena ve prospěch či neprospěch žalobce. Dle žalovaného správní orgán prvního stupně při svém rozhodování splnil svou povinnost zohlednit všechny skutečnosti relevantní pro stanovení druhu a výměry správního trestu. Na základě posouzení všech hledisek projednávaného případu vyměřil správní orgán prvního stupně za 4 společně projednávané přestupky úhrnnou pokutu ve výši 345 000 Kč. Tato částka představuje 0,69 % horní hranice trestní sazby, když za spáchání výše specifikovaných přestupků bylo možné v souladu s § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. uložit pokutu až do 50 000 000 Kč. Vyměřená pokuta se, s přihlédnutím k veškerým charakteristikám stíhaného protiprávního jednání a hodnoceným skutečnostem, jeví jako plně adekvátní nejen správnímu orgánu prvního stupně, ale i žalovanému. Žalovaný zdůrazňuje, že při ukládání sankcí jsou správní orgány vázány pravidly formulovanými v § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., která nepředpokládají „vícestupňový“ postup při stanovování výměry

sankce, jak požaduje žalobce. 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“. Takto vedle sebe tedy stojí např. kritérium povahy a závažnosti přestupku (jež se určuje zejména na základě zohlednění dílčích aspektů vyjádřených v § 38 citovaného zákona), relevantní polehčující a přitěžující okolnosti, kritérium povahy činnosti právnické osoby atd. Z pohledu spáchání více přestupků ve vzájemném souběhu jsou pak při určení druhu a výměry správního trestu relevantní dvě ustanovení zákona č. 250/2016 Sb., a sice § 37 písm. b), dle kterého se přihlíží k tomu, že o některém z více přestupků nebylo rozhodnuto ve společném řízení, a dále § 40 písm. b), kdy se jako k přitěžující okolnosti přihlédne k tomu, že pachatel spáchal více přestupků. V případech, na něž tato ustanovení dopadají, je tak namístě tuto úpravu aplikovat. Ostatní kritéria, na jejichž základě se pokuta vyměřuje, pak již nemají souvislost se skutečností, že došlo ke spáchání více přestupků. Ke stanovení výše pokuty tak logicky nelze dospět pouze na základě stanovení „základu“ dle nejzávažnějšího přestupku a jeho postupného navyšování za každý další spáchaný přestupek (což by fakticky mohlo znamenat stanovení pokuty za jednotlivé přestupky zvlášť). Žalovaný je přesvědčen o tom, že při určení druhu a výměry správního trestu postupovaly správní orgány (primárně tedy správní orgán prvního stupně) v souladu s § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., patřičným způsobem zohlednily všechna relevantní kritéria a na základě jejich vyhodnocení přistoupily k vyměření pokuty. Žalobci lze přisvědčit v tom směru, že správní orgány ve svých rozhodnutích nevyčísly váhu, kterou se na výši pokuty podílely jednotlivé sbíhající se přestupky. Dle žalovaného a závěrů obsažených v soudních rozhodnutích citovaných v čl. III tohoto vyjádření se však nejedná o nedostatek, nadto takový, který by způsoboval nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Požadavek žalobce, aby žalovaný v odůvodnění rozhodnutí určil míru, jakou se přestupky promítly do jím stanovené úhrnné pokuty, tak žalovaný neshledává důvodným. Dle názoru žalovaného jeho rozhodnutí (i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) 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 str. 21 napadeného rozhodnutí). Za důvodnou proto neshledává ani námitku žalobce, že by výše uvedený postup správních orgánů v projednávané věci při stanovení výše pokuty byl netransparentní, resp. nepřezkoumatelný a vytvářel prostor pro svévoli ve správním uvážení při ukládání pokut.

33. K požadavkům na řádné a přezkoumatelné odůvodnění úhrnné pokuty
34. Požadavky judikatury na náležité odůvodnění uložené sankce z hlediska přezkoumatelnosti správního uvážení
35. Žalovaný uvedl, že se nedomnívá, že by žalobcem citovaná judikatura poskytovala důvod k vyslovení závěru o jeho nesprávném postupu při ukládání trestu a stanovení výše pokuty v právě posuzované věci. Žalovaný si je vědom, že výměru konkrétní pokuty je třeba v každé věci náležitě odůvodnit, tedy vyjevit na základě jakých úvah dospěl k uložené výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti je správní orgán povinen zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají za více sbíhajících se přestupků. Odůvodnění přitom musí být dostatečné, přesvědčivé, jasně a jednoznačně formulované. Právě uvedené však neznamená, že by správní orgány byly povinny své

úvahy kvantifikovat, tedy váhu jednotlivých zvažovaných hledisek vyčíslit. Tento závěr není ani v nejmenším v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu, na něž žalovaný odkazuje, ani s mnoha dalšími (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č.j. 9 As 56/2019-28, nebo ze dne 21. 10. 2019, č.j. 1 As 105/2019-36). Tyto rozsudky smysl odůvodnění ukládané sankce spatřují především v její individualizaci tak, aby reflektovala okolnosti konkrétního případu a nebyla svévolná nebo pouze obecně odůvodněná. Za tímto účelem však není potřebné vliv jednotlivých hledisek vyčíslit; jeho naplnění je dosaženo, uvede-li správní orgán, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, jednotlivým aspektům přiřadil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č.j. 4 As 22/2005-66). Dle názoru žalovaného odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů všechny vymezené požadavky splňují a pokuta uložená žalobci v předmětné věci byla odůvodněna řádně. Námitku žalobce tak žalovaný považuje za nedůvodnou.

36. Zvýšené požadavky na odůvodnění uložené pokuty při aplikaci absorpční zásady za vícero přestupků
37. Žalovaný uvedl, že je přesvědčen o tom, že ani v tomto případě žalobcem citovaná judikatura neposkytuje důvod k vyslovení závěru o nesprávném postupu správních orgánů při ukládání trestu a stanovení výše pokuty v právě posuzované věci. Žalovaný má naopak za to, že žalobce rozvíjí závěry judikatury citované v bodech V.1. a V.2. žaloby způsobem, pro který v jím citovaných rozsudcích ani v judikatuře obecně nelze najít oporu. Požadavek žalobce, aby správní orgány při rozhodování o pokutě ukládané za více přestupků projednaných ve společném řízení nejprve ze spáchaných přestupků určily přestupek nejprísněji postižitelný a vypočetly za něj pokutu a takto vypočtený základ následně navýšily o určitý podíl z důvodu souběhu s dalšími přestupky, dle žalovaného nekoresponduje ani s platnou právní úpravou. Právě uvedené žalovaný objasnil již výše, kdy ozřejmil, že pravidla pro ukládání sankcí vymezená v § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. nepředpokládají „vícestupňový“ postup při stanovování výměry sankce, a to ani v případě ukládání úhrnné sankce za dva a více společně projednané přestupky. Žalovaný je přesvědčen o tom, že oba správní orgány v proběhnuvším řízení o přestupcích postupovaly při určení druhu a výměry správního trestu zcela v souladu s § 37 zákona č. 250/2016 Sb., když adekvátně zohlednily všechna relevantní kritéria a na jejich základě byla následně vyměřena úhrnná pokuta. S poukazem na uvedené nelze dle názoru žalovaného přisvědčit žalobci v tom směru, že pokud správní orgány při vyměření pokuty nepostupují způsobem uvedeným žalobcem, není naplněn princip individualizace sankce a správním orgánem stanovená výše celkové pokuty je pouze náhodně zvoleným číslem, tedy libovolným a později nepřezkoumatelným výsledkem libovůle správního orgánu. Nelze ostatně přehlížet paralelu mezi ukládáním úhrnných trestů ve správním řízení o přestupcích a v řízení trestním dle úpravy v českém právním řádu. Ukládání trestu při souběhu více přestupků či trestných činů je v obou typech řízení ovládáno (primárně) absorpční zásadou [srov. § 41 zákona č. 250/2016 Sb. a § 43 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „TrZ“)]. V obou typech řízení představuje spáchání více přestupků či trestných činů typizovanou přitěžující okolnost [srov. § 40 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. a § 42 písm. n) TrZ], která je pouze jedním z mnoha aspektů, které je namístě hodnotit při stanovení druhu trestu a jeho výměry (srov. § 37 zákona č. 250/2016 Sb. a § 39 TrZ). Jako takový navíc tento aspekt není nikterak „privilegován“ v tom smyslu, že by byl ostatním aspektům a kritériím hierarchicky nadřazen. Pakliže by byl přijat jako správný požadavek žalobce, aby správní orgány při stanovování sankce kvantifikovaly, jakou měrou se

jednotlivé skutky podílí na úhrnném trestu, pak by identický požadavek musel být dán tím spíše v trestním řízení, v němž ukládané tresty zasahují daleko intenzivněji do práv odsouzených nežli např. sankce ukládané za přestupky dle zákona č. 110/1997 Sb. Stejně jako v rozhodnutích správních orgánů vydaných v proběhnuvším správním řízení o přestupcích ani v rozsudcích trestních soudů nebývá žalobcem vyžadované „rozpoložkování“ podílů jednotlivých trestných činů na uloženém úhrnném trestu přítomno, a to právě vzhledem k podstatě absorpční zásady a nutnosti její aplikace. Žalovaný v žádném případě nedovozuje, že by z praxe trestních soudů při jejich rozhodovací činnosti měla vždy a za všech okolností dovozována správnost určitého postupu a jeho přenositelnost do jiného právního odvětví. Současně se však nejedná o bezvýznamnou souvislost. Žalobce sleduje svými požadavky pouze to, aby správní orgány ve svých rozhodnutích rozdělily úhrnnou pokutu na jednotlivé částky, které by pak mohl uplatňovat jako náhradu škody po svých dodavatelích. Žalobce však současně svou argumentací popírá správnost toho, jakým způsobem je absorpční zásada aplikována nejen ze strany SZPI či jinými správními orgány v řízeních o přestupcích, ale rovněž soudy v trestních řízeních. Jestliže tak ovšem činí způsobem založeným v podstatě výhradně na účelové dezinterpretaci několika pasáží rozsudků správních soudů, nelze argumentaci žalobce považovat ani za přílehlavou, ani dostačující, a zejména pak ji nelze považovat za správnou. Kromě toho je žalovaný přesvědčen o tom, že nevyjádření váhy jednotlivých sbíhajících se přestupků na úhrnné sankci neznemožňuje transparentní přezkum správního rozhodnutí v odvolacím či případně i soudním řízení. Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí je totiž naplněn již tehdy, pokud jsou úvahy, na jejichž základě správní orgán dospěje ke konkrétní výši sankce, v odůvodnění rozhodnutí vyjádřeny dostatečně podrobně, jasně a srozumitelně. I pokud odvolací správní orgán rozhoduje o sankci poté, co pachatele pro některý ze sbíhajících se přestupků neuzná vinným, neodečte jeho předem stanovenou váhu z celkové sankce, nýbrž závažnost souhrnu zbývajících přestupků a další relevantní kritéria znovu posoudí. Tento závěr je pak zcela v souladu s aktuálním rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č.j. 9 As 299/2019-43, jenž se v bodě 31. odůvodnění zabýval prakticky totožnou právní argumentací téhož žalobce v takřka identické právní věci.

38. Aspekt nerovného zacházení

39. Žalovaný k argumentaci žalobce předně sdělil, že správní orgány jsou v zásadě povinny o více přestupcích vést společné řízení (viz § 88 zákona č. 250/2016 Sb.), v jehož rámci při stanovení druhu a výše sankce vedle aplikace absorpční zásady (§ 41 odst. 1 téhož zákona) zohledňují další kritéria a hlediska dle § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., jak žalovaný uvedl výše. Rozsudky citované žalobcem v žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č.j. 2 As 426/2017-62, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č.j. 6 As 116/2017-53, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č.j. 7 As 15/2013-56, rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci, ze dne 25. 4. 2018, č. j. 65 A 95/2016-59) jsou tak jen jakýmsi průlomem do takto vymezeného postupu správních orgánů pro konání řízení o více přestupcích stanovícím, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí za předpokladu, že by z navazujících rozhodnutí bylo patrné zohlednění absorpční zásady. Předmětné rozsudky přitom dopadají pouze na specifické případy aplikace absorpční zásady v situaci, kdy měly být související sbíhající se přestupky projednávány v jednom společném řízení završeném uložením úhrnné sankce, avšak se tak nestalo (např. z důvodu opomenutí projednání jednoho či několika přestupků)

a přestupky byly projednány ve vícero samostatných správních řízeních. Podstatou těchto rozsudků je přitom konstatování nezbytnosti aplikace absorpční zásady i v těch případech, které měly být projednány ve společném řízení, a tedy zabránění tomu, aby namísto absorpční zásady byla aplikována zásada kumulační. Žalovaný má za to, že argumentace žalobce nejenže závěry předmětných rozsudků nereflektuje, ale navíc jde proti jejich smyslu. Žalovaný tak nesouhlasí s tím, že žalobce ve své argumentaci z obsahu těchto rozhodnutí např. nesprávně dovozuje, že správní orgán se může rozhodnout, zda o více souvisejících přestupcích povede společné řízení nebo o každém z přestupků povede řízení samostatně. Žalovaný rovněž nesouhlasí s tvrzením, že zatímco v případě samostatného řízení vedeného o jednotlivém přestupku musí správní orgán vyjavit výši pokuty za něj ukládané a tuto podrobně odůvodnit, v případě vedení společného řízení o stejných souvisejících řízeních na požadavek řádného odůvodnění stejných přestupků rezignuje. V neposlední řadě žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením žalobce, že pokud by správní orgán společné řízení o vícero přestupcích nevedl, byl by žalobce poškozen v souhrnu stejnou sankcí (souhrnnou pokutou) skládající se z „dílků“ pokut, které by byly uloženy v jednotlivých správních řízeních při respektování absorpční metody. K tomu žalovaný uvádí, že pokud by měla být váha jednotlivých hledisek (včetně všech relevantních hledisek a okolností) – dle představ žalobce – spolehlivě vyčíslena, bylo by možné přiřadit požadovanou hodnotu jednotlivým sbíhajícím se přestupkům pouze tak, že by byla (dílků) pokuta určena zvlášť pro každý z nich. Tehdy by však byla konečná úhrnná pokuta nutně dána jejich součtem. Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů by tak nevyhnutelně vedlo k uložení úhrnné sankce na základě kumulační zásady, tedy v rozporu s principy trestání souběhu, jak uvádí Nejvyšší správní soud v bodě 32. odůvodnění rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č.j. 9 As 299/2019-43. Nelze dále odhlížet od toho, že vliv dalšího sbíhajícího se přestupku na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou v sazbě za nejzávažnější přestupek se nerovná výši pokuty, která by za něj byla uložena, pokud by o něm bylo vedeno samostatné řízení (popř. byla uložena v souladu s kumulační zásadou). Souběh více přestupků představuje pouze okolnost, která je jejich pachateli (typicky) přičítána k tíži při hodnocení nejzávažnějšího jednání [§ 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb.]. Právě v tom spočívá privilegovaný postih souběhu (oproti recidivě). Shodné závěry přitom platí i pro případy, kdy o sbíhajících se přestupcích není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. K závěru, že ani pro trestání sbíhajících se přestupků není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady, dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky citované žalobcem a dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 426/2017-62) na základě principů soudního trestání, podle nichž nesmí být pachateli trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo. Nejvyšší správní soud tak pouze otevřel cestu, aby navzdory tomu, že ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, bylo možné bez nutnosti zrušení rozhodnutí přihlédnout k dříve uložené sankci v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se přestupku a sankci za něj uložit v souladu s absorpční zásadou. Ve svém důsledku tak Nejvyšší správní soud umožnil uvedeným postupem setřít rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních. Žalovaný tak namítané tvrzení, že by procesní postup zvolený správním orgánem byl určujícím faktorem z hlediska přezkoumatelnosti způsobu stanovení výše pokuty a zásahu do soukromoprávní sféry a majetkových práv žalobce jako nedůvodné odmítá.

40. Standard správní praxe při ukládání sankcí při použití absorpční metody

41. Žalovaný konstatoval, že ačkoliv žalobce tvrdí, že jeho požadavek na stanovení „základu“ pro stanovení úhrnné pokuty (stanovením částky připadající na nejpřísněji postižitelný přestupek) a jeho následné navýšení v návaznosti na další posuzovaná hlediska je ustálená řádná praxe správních orgánů, z mnoha správních orgánů jmenuje jen jediný – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „ÚOHS“). Žalobce současně sám připouští, že správní praxe jednoho správního úřadu není závazná ani pro jiný správní orgán s odlišnou působností. S tímto tvrzením žalovaný beze zbytku souhlasí. Žalovaný proto s odkazem na výše uvedené vyjádření ke způsobu vyměření pokuty správními orgány v tomto správním řízení shledává metodiku ÚOHS pro řízení vedená SZPI irrelevantní. Žalovaný netvrdí a ani nikdy netvrdil, že by ÚOHS ukládáním správních sankcí za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže podle zmiňované metodiky postupoval v rozporu se zákonem. Pakliže má ÚOHS metodiku *„Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže“* 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 ÚOHS zmíněnou metodiku používá zjevně jen v rámci určité části své agendy a nikoliv plošně. Obdobnou metodiku pro ukládání pokut například pro porušení ZoVTS, na rozdíl od žalobcem připomínané 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 sankčních norem potravinového práva žalovaný měl vytvořit obdobnou metodiku a podle této postupovat. Žalovaný nemůže souhlasit s tvrzením žalobce, že správní trest byl uložen libovolně a bez jakéhokoliv odůvodnění. Jak již opakovaně uvedl výše, je žalovaný přesvědčen o tom, že při ukládání a vyměření správního trestu byla vzata v úvahu všechna relevantní zákonná kritéria a absorpční zásada byla aplikována v souladu se zákonem. Žalovaný s poukazem na vše uvedené uzavírá, že pokud SZPI při stanovení výše pokuty nepostupuje obdobným způsobem jako ÚOHS a nemá vytvořen obdobnou metodiku, nelze to vnímat tak, že při ukládání trestu neoprávněně a v rozporu s (blíže nespecifikovanou) praxí jiných správních orgánů rezignuje na hodnocení relevantních kritérií u každého z projednávaných přestupků, které mohou mít vliv na uloženou úhrnnou sankci.
42. K soukromoprávním a ústavněprávním aspektům
43. K tvrzením žalobce žalovaný znovu předeslal, že je přesvědčen o tom, že v posuzované věci postupovaly správní orgány při ukládání úhrnné sankce a odůvodnění její výměry zcela v souladu se zákonem, ustálenou soudní judikaturou a správní praxí. Je třeba připomenout, že v předmětném správním řízení byla posuzována odpovědnost žalobce za přestupky, nikoliv jeho dodavatelů. Upozorňuje-li proto žalobce na údajné porušení povinností jeho dodavatelů, míjí se s předmětem projednávané věci. Jak uvádí Nejvyšší

správní soud v bodě 34. odůvodnění rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č.j. 9 As 299/2019-43, zcela by se přičilo účelu správního trestání, pokud by správní orgán o ukládané pokutě uvažoval jako o účetní položce určené na základě soukromoprávního ujednání k přeúčtování k tíži třetí osoby. Žalovaný tento pohled plně sdílí. V bodě 35. odůvodnění právě citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud sděluje, že úkolem správních orgánů je „*určit výši sankce (pokuty), nikoli výši škody*“. Je proto věcí žalobce aby posoudil, zda je jí třetí osoba povinna nahradit škodu, včetně toho, zda pro vznik této povinnosti byly naplněny nezbytné podmínky (nevyjímaje její vznik a rozsah). Jestliže v této souvislosti žalobce upozorňuje, že náhradu pokuty nemůže po dodavateli požadovat bez existence jeho zavinění [§ 4 odst. 2 písm. h) ZoVTS], žalovaný uvádí, že dle jeho názoru žalobci není ani ve splnění této povinnosti postupem správních orgánů bráněno. Nelze rovněž souhlasit s představou žalobce, že preventivní funkce pokuty by byla lépe naplněna, pokud by měl možnost ji přenést na dodavatele. Přenesení pokuty na dodavatele nelze chápat jako účinný nástroj státní kontroly. I dodavatelé žalobce totiž podléhají kontrole ze strany správních orgánů a v případě pochybení jsou vedena správní řízení, jejichž výsledkem může být uložení pokuty. Kromě toho nelze odhlédnout i od skutečnosti, že pokuta, která se ukládá žalobci, se vyměřuje s ohledem na jeho osobu (často např. s přihlédnutím k recidivě, která není u jeho dodavatele dána, a dále případně k dalším podmínkám jeho podnikání) a nepředpokládá se, že by měla postihnout jiný subjekt. Žalovaný je přesvědčen o tom, že postup správních orgánů při rozhodování o úhrnné pokutě uložené za čtyři přestupky spáchané v souběhu nezasáhl nepřipustným způsobem do vlastnického práva žalobce a ani se nepřičí jiným principům právního státu. Dle žalovaného tedy postup správních orgánů nelze hodnotit ani jako nesprávný.

44. K závěru žaloby

45. Ani v této části žaloby uvedené námitky žalobce nemohou dle žalovaného změnit nic na závěru, že rozhodnutí obou správních orgánů byla vydána v souladu s platnou právní úpravou, judikaturou a zaužívanou praxí správních orgánů. Úhrnná pokuta byla uložena plně v souladu se zásadou absorpční dle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., a to za prokázaná protiprávní jednání. Vyměřená pokuta ve výši 345 000 Kč byla správním orgánem prvního stupně i žalovaným ve správních řízeních řádně odůvodněna. Její výši, která činí 0,69 % horní hranice trestní sazby uložitelné za nejprísněji postižitelný přestupek, nelze dle žalovaného považovat za nepřiměřenou s přihlédnutím k hodnoceným charakteristikám sankcionovaných protiprávních jednání. Z pohledu žalovaného tato pokuta svou výší nikterak nevybočuje z rámce výše pokut ukládaných za druhově i rozsahem obdobné přestupky. Pokuta byla dle žalovaného vyměřena tak, aby plnila svůj preventivní účel, a to jak ve vztahu k obviněnému, tak i ve vztahu k ostatním subjektům pohybujícím se v daném tržním prostředí, a současně měla i adekvátní represivní charakter. Žalovaný proto odmítá tvrzení žalobce, že by ve své žalobě prokázal, že napadené rozhodnutí (a potažmo i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, resp. je i nezákonné, neboť správní orgány postupovaly při ukládání sankce a aplikaci absorpční metody nesprávně. Žalovaný si k nepodloženým spekulacím žalobce o zájmu ukládat a inkasovat čím dál tím vyšší pokuty dovoluje uvést pouze tolik, že se nezakládají na pravdě. Žalovaný dlouhodobě usiluje o to, aby žalobce nevnímal pokutu jako účetní položku, ale měla by být pro něj motivací k tomu, aby přijal taková opatření, která povedou k maximální ochraně spotřebitele. Není přitom nijak překvapivé, že se správní praxe postupem času vyvíjí, a to např. i tím způsobem, že mohou být postupně navyšovány pokuty ukládané za obdobná porušení.

Takový postup je namístě zejména tehdy, pokud se sankce ukládané dříve ukázaly být nedostačujícími pro účinné naplnění její preventivní funkce. V takovém postupu nelze spatřovat zlý úmysl či účelovost a ani porušení zásady legitimního očekávání, jak ostatně uvádí i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č.j. 1 As 302/2017-44. To, že žalovaný nepřisvědčil tvrzení žalobce, že bylo povinností správních orgánů jednotlivě uvést, v jaké míře (vyčíslené v penězích) jednotlivé přestupky „přispěly“ k celkové výši uložené pokuty, nelze dle žalobce vykládat jako netransparentní výkon státní správy spočívající ve svévoli skryté za termínem „*správní uvážení*“, ale jako důslednou aplikaci absorpční zásady coby „*základního kamene*“, od kterého se odvíjí stanovení úhrnné pokuty u sbíhajících se přestupků projednávaných ve společném řízení. Jakkoliv se žalobce snaží vyvolat dojem, že je postup SZPI při trestání souběhu přestupků ojedinělý a nesprávný, je zjevné, že tak činí na základě nepodložených domněnek či účelového výkladu dílčích pasáží soudních rozhodnutí, aniž by bral v potaz jejich pravý obsah a smysl. Žalovaný závěrem konstatuje, že považuje veškeré žalobní námitky za nedůvodné. Žalovaný má za to, že napadené rozhodnutí předně netrpí vadami vytýkanými žalobcem, a navíc je v plném souladu s aktuální rozhodovací praxí správních soudů či Nejvyššího správního soudu o podobných (či dokonce téměř totožných) věcech.

46. Žalovaný své vyjádření k žalobě uzavřel konstatováním, že žádnou ze žalobních námitek neshledává důvodnou pro vyhovění návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí. 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. 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.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

47. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

V.

Posouzení věci soudem

48. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „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.

49. 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.
50. 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.

51. Žalobce žalobními námitkami nezpochybňoval zákonnost výše uložené pokuty. Ostatně se ani nedomáhal moderační pokuty ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 s.ř.s. tvrzením o její zjevné nepřiměřenosti. Žalobce se domáhal nesprávné aplikace absorpční zásady při ukládání úhrnné pokuty. Žalobce požadoval, 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 usiloval pouze o to, *„aby správním orgánem určená úhrnná pokuta byla výsledkem správního uvážení přezkoumatelného z hlediska zákazu libovůle, resp. zneužití správního uvážení při stanovení konkrétní výše pokuty, a v neposlední řadě i z hlediska přiměřenosti úhrnné výše pokuty“*.
52. 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.

53. 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.
54. 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. Nevyplývá ani povinnost správních orgánů odůvodnit částky jednotlivých pokut při ukládání úhrnné pokuty.
55. Na základě ustanovení § 41 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 § 41 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.
56. 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.
57. Konečně nesprávnými jsou i argumenty žalobce o tom, že *„ve specifických případech, kdy je ukládána úhrnná pokuta za vícero přestupků, 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 přestupků, resp. tyto judikатурní požadavky a závěry vyložit ve vzájemné souvislosti.“ Konstantní judikatura, o kterou žalobce v žalobní námitce opírá, skutečně nestanoví povinnost správního orgánu „rozklíčovat“ výši uložené pokuty podle jednotlivých spáchaných přestupků.

58. 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.
59. 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.
60. 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.
61. 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.
62. 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.
63. S výše uvedeným názorem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 As 130/2020 – 66.

VI.

Rozhodnutí soudu

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

VII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

65. Soud neprovedl žádný z žalobcem navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VIII.

Náklady řízení

66. 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 22. června 2021

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu