



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučery ve věci

žalobce: **Kaufland Česká republika v.o.s.**
sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2016, č. j. SZPI/AD755-153/2016

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2016, č. j. SZPI/AD755-153/2016, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 20. 4. 2016,

č. j. SZPI/AD755-146/2016. Tímto rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání správních deliktů dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném

pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinách“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 3 020 000 Kč, včetně povinnosti nahradit náklady laboratorních rozborů ve výši 393 610 Kč

a náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Na základě kontrol provedených dne 6. 11. 2015 v celkem deseti provozovnách žalobce bylo zjištěno, že žalobce porušil povinnost stanovenou v čl. 14 odst. 1 v návaznosti na odst. 2 písm. b) a odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, v platném znění (dále jen „nařízení č. 178/2002“), tím, že žalobce uváděl na trh:

- 1) Med květový, hmotnost spotřebitelského balení 450 g, datum minimální trvanlivosti 13. 7. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 2 076 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169460/15, v množství 5,8 µg/kg, dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169456/15, v množství 4,7 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169460/15, v množství 5,6 µg/kg, dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169456/15, v množství 9,8 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 470/2009, kterým se stanoví postupy Společenství pro stanovení limitů reziduí farmakologicky účinných látek v potravinách živočišného původu (dále jen „nařízení č. 470/2009“), daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2334/2015, v množství 0,21 µg/kg, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2328/2015, v množství 0,17 µg/kg) a AOZ (metabolit furazolidonu, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2334/2015, v množství 0,5 µg/kg, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2328/2015, v množství 0,5 µg/kg), tedy látky zakázané ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení Komise (EU) č. 37/2010, o farmakologicky účinných látkách a jejich klasifikaci podle maximálních limitů reziduí v potravinách živočišného původu (dále jen „nařízení č. 37/2010“);
- 2) Med květový lipový, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 6. 3. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 1 904 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169459/15, v množství 41,5 µg/kg), když tato látka není pro med klasifikována dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009;
- 3) Med květový lesní, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 22. 8. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 2 688 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 25.

11. 2015, č. 169466/15, v množství 16,1 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169466/15, v množství 13,0 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2329/2015, v množství 0,19 µg/kg) a AOZ (metabolit furazolidonu, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2329/2015, v množství 0,9 µg/kg) tedy látky zakázané ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 4) Med květový, hmotnost spotřebitelského balení 450 g, datum minimální trvanlivosti 16. 6. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 336 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169473/15, v množství 7,5 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169473/15, v množství 17,4 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009;
- 5) Med květový, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 23. 6. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 672 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169461/15, v množství 3,4 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169461/15, v množství 13,6 µg/kg), farmakologicky účinnou látku sulfadimidin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169461/15, v množství 4,9 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2330/2015, v množství 0,19 µg/kg), tedy látku zakázanou ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 6) Med květový, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 5. 8. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 2 016 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169463/15, v množství 2,7 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169463/15, v množství 33,1 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 7. 1. 2016, č. 1/2016, v množství 0,14 µg/kg), tedy látku zakázanou ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 7) Med květový lesní, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 3. 8. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 2 016 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169457/15, v množství 11,3 µg/kg), když tato látka není pro med klasifikována dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009;
- 8) Med květový lesní, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 4. 8. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 448 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169467/15, v množství 20,9 µg/kg), když tato látka není pro med klasifikována dle čl. 14 odst.

2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2327/2015, v množství 0,34 µg/kg), tedy látku zakázanou ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;

- 9) Med květový lesní, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 2. 9. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 6 720 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169462/15, v množství 25,3 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169462/15, v množství 16,4 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2331/2015, v množství 0,22 µg/kg), tedy látku zakázanou ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 10) Dědečkův med, med květový, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 26. 8. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 2 688 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169471/15, v množství 15,7 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169471/15, v množství 6,4 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2340/2015, v množství 0,23 µg/kg), a AOZ (metabolit furazolidonu, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2340/2015, v množství 1,1 µg/kg), tedy látky zakázané ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 11) Med květový lesní, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 5. 6. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 1 344 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169469/15, v množství 4,3 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169469/15, v množství 19,4 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009;
- 12) Med květový lesní, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 3. 7. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 1 344 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfadimidin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169470/15, v množství 3,2 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169470/15, v množství 27,0 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2338/2015, v množství 0,17 µg/kg), tedy látku zakázanou ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 13) Med květový, hmotnost spotřebitelského balení 900 g, datum minimální trvanlivosti 12. 5. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 672 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169468/15, v množství 8,0 µg/kg), farmakologicky účinnou látku sulfadimidin (dle

zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169468/15, v množství 7,1 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2339/2015, v množství 0,32 µg/kg), tedy látku zakázanou ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;

- 14) Med květový lipový, hmotnost spotřebitelského balení 450 g, datum minimální trvanlivosti 13. 10. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 1 008 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169464/15, v množství 28,8 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169464/15, v množství 17,7 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2332/2015, v množství 0,63 µg/kg) a AOZ (metabolit furazolidonu, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2332/2015, v množství 0,9 µg/kg), tedy látky zakázané ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 15) Med květový lesní, hmotnost spotřebitelského balení 450 g, datum minimální trvanlivosti 17. 7. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 168 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169465/15, v množství 7,8 µg/kg), farmakologicky účinnou látku sulfadimidin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169465/15, v množství 17,8 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2333/2015, v množství 0,17 µg/kg) a AOZ (metabolit furazolidonu, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2333/2015, v množství 0,5 µg/kg), tedy látky zakázané ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 16) Med květový, hmotnost spotřebitelského balení 450 g, datum minimální trvanlivosti 19. 8. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 2 016 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku sulfathiazol (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169458/15, v množství 23,3 µg/kg), farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 23. 11. 2015, č. 169458/15, v množství 10,3 µg/kg), když tyto látky nejsou pro med klasifikovány dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2335/2015, v množství 0,27 µg/kg) a AOZ (metabolit furazolidonu, dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2335/2015, v množství 1,0 µg/kg), tedy látky zakázané ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010;
- 17) Med květový, hmotnost spotřebitelského balení 450 g, datum minimální trvanlivosti 8. 7. 2018, výrobce: Včelpo, spol. s.r.o., Obora 108, Obora, celkem uvedeno na trh 336 ks, který v sobě obsahoval farmakologicky účinnou látku streptomycin (dle zkušebního protokolu ze dne 25. 11. 2015, č. 169472/15, v množství 5,3 µg/kg), když tato látka není pro med klasifikována dle čl. 14 odst. 2 písm. a), b), ani c) nařízení č. 470/2009, daný med navíc obsahoval látku chloramfenikol (dle protokolu o zkouškách ze dne 9. 12. 2015, č. 2336/201, v množství 0,17 µg/kg), tedy látku zakázanou ve smyslu tabulky 2 přílohy nařízení č. 37/2010.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce v úvodu podané žaloby namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, jeho věcnou a právní nesprávnost, jakož i rozpor se zásadou *ne bis in idem*. Zároveň se domníval, že rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem, je nepřezkoumatelné a pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.
4. Porušení zásady *ne bis in idem* žalobce spatřoval zejména v nesprávném a nezákonném postupu žalovaného, který žalobci napadeným rozhodnutím uložil pokutu, ačkoli mu za stejný správní delikt byla pokuta uložena již jiným rozhodnutím. Napadeným rozhodnutím žalovaný potrestal žalobce za to, že uváděl na trh potravinu nevhodnou lidské spotřebě, tedy nebezpečnou; konkrétně se jednalo o potravinu - med (několik jeho druhů a šarží), dodanou shodným výrobcem. K tomu žalobce uvedl, že před vydáním napadeného rozhodnutí byl za totožný správní delikt potrestán rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Praze ze dne 22. 4. 2016, č. j. SZPI/AE194-26/2016, rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Ústí nad Labem ze dne 22. 4. 2016, č. j. SZPI/AB584-27/2016, rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Hradci Králové ze dne 26. 4. 2016, č. j. SZPI/AC651-17/2016, a rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Olomouci ze dne 11. 4. 2016, č. j. SZPI/AH803-53/2016 (dále též „sbíhající se rozhodnutí SZPI“). Všechna tato rozhodnutí také žalobce učinil přílohou podané žaloby. Tímto kumulovaným trestáním tak byly žalobci uloženy pokuty v celkové výši 5 070 000 Kč.
5. Žalobce byl však přesvědčen, že se v projednávaném případě jednalo o jeden správní delikt, za který byl opakovaně trestán. Zda se v daném případě jednalo o delikt trvající či pokračující je právní otázkou, jejíž posouzení je dle názoru žalobce výlučnou pravomocí soudu. K tomu žalobce doplnil, že normy správního práva institut pokračujícího deliktu neupravují, proto je v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu možné analogicky použít ustanovení § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen trestní zákoník“). Žalobce se dále v podané žalobě vyjádřil k jednotlivým podmínkám, jež musí být kumulativně naplněny, aby se jednalo o pokračující delikt. Tyto měl za splněné, přičemž k podmínce jednotného záměru pachatele uvedl, že tento je třeba posuzovat s ohledem na specifika správních deliktů páchaných právníky osobami. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 Afs 55/2013 - 43.
6. Žalobce se rovněž domníval, že vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možné požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil, a za předmětný správní delikt tak neodpovídá. Měl totiž za to, že pokud kontrolní orgány státu nedokázaly v „Kauze Včelpo“ ani přes vynaložení veškerého úsilí zabránit uvedení předmětného medu na trh, potom nelze ani na žalobci požadovat, aby (s možnostmi mnohem nižšími a omezenějšími) uvedení dotčených medů na trh zabránil. Žalobce dále popsal systém kontrol dodávaných potravin a k tomu uvedl, že ani tento systém nemůže testovat všechny potraviny, což od žalobce nelze ani spravedlivě požadovat. Doplnil, že od 1. 1. 2014 vynaložil na testování potravin částku přesahující 26 000 000 Kč.

7. Dle žalobce je pak rozsah jeho povinností při kontrole potravin v případě, kdy lze zjistit dodržení zákonných povinností pouze laboratorními testy, zcela nejasný a nesrozumitelný. To z toho důvodu, že žalobce nemá právní ani faktickou možnost kontrolovat výrobní proces svých dodavatelů, neboť ve vztahu k možnosti provádět rozbory a zkoušky výrobků je (jakožto odběratel) omezen dílkou Přílohy 5, bodu 1., poslední odrážka zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o významné tržní síle“). K této otázce pak žalobce odkázal též na stanovisko ministra zemědělství, které bylo prezentováno na internetových stránkách České televize a na vyjádření společnosti Včelpo, spol. s r.o., přičemž oba tyto dokumenty učinil přílohou podané žaloby. S ohledem na vyjádření společnosti Včelpo, spol. s r.o. také žalobce navrhl provedení důkazu správním spisem vedeným u Krajské veterinární správy pro Jihomoravský kraj pod sp. zn. SVS/2016/020151-B. Dle žalobce by proto bylo v rozporu s ústavními zásadami, pokud by měl být za daného nejasného a nesrozumitelného vymezení povinností a odpovědnosti sankcionován, k čemuž odkázal také na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000.
8. V neposlední řadě měl žalobce za to, že i bez dalšího by bylo nutno uloženou pokutu považovat za zcela zjevně nepřiměřenou. Výrobci dotčeného medu byla dle veřejně přístupných zdrojů uložena pokuta v celkové výši 1 200 000 Kč; naproti tomu žalobci byla napadeným rozhodnutím uložena pokuta 3 020 000 Kč (celkem v součtu s ostatními rozhodnutími žalovaného dokonce 5 070 000 Kč). Rovněž v porovnání s nejvyšší sankcí doposud uloženou žalovaným v souvislosti s metanolovou aférou, tj. 5 000 000 Kč, bylo nutno pokutu uloženou v projednávaném případě považovat za zcela zjevně nepřiměřenou. Dle žalobce je nezpochybnitelné, že jemu vytýkaná pochybení nelze v žádném případě stavět na roveň jednání souvisejících s metanolovou aférou.
9. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí, zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že žádná z uplatněných žalobních námitek relevantně nezpochybňuje skutkový stav věci, který byl spolehlivě zjištěn; a porušení ustanovení potravinového práva uvedeného ve výroku napadeného rozhodnutí bylo provedeným dokazováním dostatečně prokázáno. Žalovaný dospěl při přezkumu prvoinstančního rozhodnutí k závěru, že v dané věci byl skutkový stav zjištěn dostatečně; napadené rozhodnutí má dle žalovaného veškeré náležitosti rozhodnutí dle § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tj. výrok, odůvodnění i poučení.
11. Pokud se jednalo o žalobcem tvrzené pochybení při stanovení výše pokuty a její nepřiměřenosti, správní orgán I. stupně dle názoru žalovaného ve své úvaze zhodnotil

skutečnosti podstatné a určující závažnost spáchaných deliktů. V daném případě bylo při ukládání pokuty postupováno v souladu s absorpční zásadou ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1999 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), když za sedmnáct sbíhajících se správních deliktů byla vyměřena pokuta v sazbě nejprísněji postižitelného správního deliktu. Žalovaný dále ve vyjádření shrnul jednotlivé úvahy vedoucí ke stanovení celkové závažnosti spáchaných správních deliktů, potažmo stanovení výše uložené pokuty, obsažené na str. 18 - 21 napadeného rozhodnutí. Dle žalovaného pak nebylo na místě polemizovat nad výší pokuty, kterou uložila v odlišném správním řízení Krajská veterinární správa. K odkazu žalobce na pokutu uloženou v souvislosti s metanolovou aférou žalovaný uvedl, že žalobci vytýkaná jednání nelze s touto aférou srovnávat, neboť skutkové okolnosti případů se značně lišily. V souvislosti s touto námitkou žalovaný odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36.

12. Žalovaný dále zopakoval svůj závěr, že o jednotlivých nevyhovujících medech nebylo možné rozhodovat v jednom správním řízení. V daném případě nebyl příslušný pouze jeden správní orgán, ale o nedostacích rozhodovaly jednotlivé krajské inspektoráty na základě své působnosti. Tyto se dle žalovaného nedopustily toho, že by za některý z nevyhovujících medů žalobce sankcionovaly dvakrát. Otázku, zda dané jednání žalobce mohlo být posuzováno jako trvající nebo pokračující správní delikt, žalovaný odmítl s tím, že pro trvající správní delikt nebyl splněn podstatný znak – a to nepřetržité uskutečňování skutkové podstaty. Pro závěr o pokračujícím správním deliktu pak dle žalovaného nebyl splněn podstatný znak, a to že všechny dílcí útoky musí být vedeny jednotným záměrem pachatele. K tomu žalovaný poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2016, č. j. 29 A 80/2014 - 68, přičemž za problematický označil s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2014, č. j. 4 Ads 123/2013 - 23, též znak časové souvislosti mezi jednotlivými jednáními.
13. Dle žalovaného pak v případě žalobce nelze mluvit ani o vynaložení veškerého úsilí ve smyslu ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách. Kontroly, na které žalobce odkazoval, jsou prováděny pouze u vlastních výrobků žalobce, případně na základě stížnosti zákazníků. Skutečnost, že společnost Včelpo, spol. s r.o. byla nositelkou certifikátů kvality a ocenění, dle žalovaného sama o sobě nemohla svědčit o tom, že konkrétní výrobek je v souladu s právem. Na odpovědnost žalobce pak dle žalovaného nemohla mít vliv ani vysoká finanční nákladnost provádění rozborů. Žalovaný se přitom nedomníval, že by vyjádření ministra zemědělství či zákon o významné tržní síle mohly mít jakýkoli vliv na povinnost žalobce zajistit, aby na trh byly uváděny potraviny splňující právní předpisy. K požadavku na provedení důkazu správním spisem vedeným Krajskou veterinární správou žalovaný uvedl, že tento se týkal zcela jiného správního řízení, a proto není pro posouzení projednávané věci relevantní. Ze shora uvedených důvodů tak žalovaný navrhl podanou žalobu zamítnout.

IV. Replika žalobce

14. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž uvedl, že argumentace žalovaného je věcně a právně nesprávná a v mnoha ohledech se jeví jako účelová. Dle názoru žalobce se žalovaný ve svém vyjádření vůbec nezabýval namítanou nepřiměřeností uložené pokuty, a proto i nadále není zřejmé, proč byla výrobcí předmětného medu uložena pokuta ve výši 1 200 000 Kč, zatímco žalobci byla napadeným rozhodnutím uložena pokuta ve výši 3 020 000 Kč.
15. Dle žalobce není možné, aby posouzení otázky, zda se jednalo o trvalý či pokračující správní delikt, záviselo na tom, zda ve věci rozhodoval jeden nebo vícero inspektorátů žalovaného. Stejně tak měl žalobce za to, že v daném případě je nerozhodné, že se jednalo o několik druhů medu několika šarží. Za podstatné žalobce považoval, že se jednalo o medy od téhož výrobce. Dále se žalobce opětovně vyjádřil k naplnění znaku jednotného záměru a znaku úzké časové souvislosti v případě jemu vytýkaných správních deliktů. Stejně jako v napadeném rozhodnutí pak žalovaný neuvedl, co žalobce měl ještě udělat, aby naplnil představy žalovaného o vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby žalobce porušení právní povinnosti zabránil. Žalobce k tomu předložil podrobný popis systému k zajištění požadavků potravinového práva, jak je u něj aktuálně nastaven. Zároveň namítal, že pokud žalovaný neodstranil vady prvostupňového rozhodnutí, porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení a odňal žalobci právo na řádné projednání věci. V ostatním žalobce odkázal na podanou žalobu.

V. Duplika žalovaného

16. Také žalovaný podal k replice žalobce další vyjádření, v němž setrval na svých závěrech, k nimž dospěl v napadeném rozhodnutí. Byl přesvědčen, že všemi žalobními (potažmo odvolacími) námitkami se dostatečně zabýval a řádně je vypořádal, a to jak v napadeném rozhodnutí, tak ve svém vyjádření k žalobě, na jejichž obsah dále odkázal.

VI. Suplika žalobce

17. Žalobce následně v návaznosti na vydaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, ve svém dalším vyjádření nadále trval na tom, že v daném případě byly naplněny všechny znaky pokračujícího správního deliktu. Pro případ, že by se nejednalo o pokračující správní delikt a jednalo se tedy o souběh správních deliktů, měl dle názoru žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím uložit sankci v souladu s absorpční zásadou. K tomu žalobce dále odcitoval konkrétní pasáže výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž měl za to, že krajský soud by měl v posuzovaném případě ohledně porušení absorpční zásady učinit stejný závěr.

VII. Posouzení věci krajským soudem

18. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalovaný souhlasil s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalobce ve lhůtě dvou týdnů

ode dne doručení výzvy nevyjádřil nesouhlas s takovým projednáním věci, ačkoli byl poučen o tom, že nevyjádří-li svůj nesouhlas, bude se mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

19. Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
20. Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě předně uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti vydaného rozhodnutí žalovaného z důvodu absence zákonem stanovených náležitostí, krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
21. Krajský soud v této souvislosti připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
22. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které žalovaný ve vztahu k uplatněným námitkám žalobce zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl. Žalobce ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo. Namítanou nepřezkoumatelnost tedy krajský soud v daném případě neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.

23. Krajský soud přitom na úvod podotýká, že žalobce v podané žalobě nečinil sporným skutkové okolnosti týkající se jednotlivých správních deliktů, jakož ani to, že v daném případě skutečně došlo k jejich spáchání a k porušení potravinového práva tak, jak bylo soudem popsáno výše (pod bodem I. odůvodnění tohoto rozsudku).
24. Žalobce nicméně namítal, že rozsah povinností při kontrole potravin v případech, kdy lze zjistit dodržení zákonných požadavků pouze laboratorními testy, je zcela nejasný a nesrozumitelný.
To s ohledem na obsah Přílohy 5 (konkrétně její bod 1., poslední odrážku) zákona o významné tržní síle žalobce a stanovisko ministra zemědělství ze dne 20. 5. 2016 (prezentované např. na internetových stránkách České televize). Žalobce měl tedy za to, že vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možno požadovat, aby porušení právních povinností zabránil, a proto se dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách odpovědnosti zprostil. Krajský soud k tomu uvádí následující:
25. Dle § 1 zákona o potravinách tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropských společenství a v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství upravuje povinnosti *provozovatele potravinářského podniku*^{1b)} a podnikatele, který vyrábí nebo uvádí do oběhu tabákové výrobky, a upravuje státní dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z tohoto zákona a z přímo použitelných předpisů Evropských společenství. Poznámka pod čarou ^{1b)} odkazuje na čl. 3 odst. 3 již výše zmiňovaného nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Podle čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení se *provozovatelem potravinářského podniku rozumí fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí* (pozn.: zvýraznění podtržením doplněno krajským soudem).
26. Potravinovým právem se dle téhož ustanovení daného nařízení *rozumí právní a správní předpisy použitelné ve Společenství nebo na vnitrostátní úrovni pro potraviny obecně, a zejména pro bezpečnost potravin; vztahuje se na všechny fáze výroby, zpracování a distribuce potravin a rovněž krmiv, která jsou vyrobena pro zvířata určená k produkci potravin nebo kterými se tato zvířata krmí*. Ustanovení čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení pak upravuje definici potravinářského podniku, kterým je *veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin*.
27. V daném případě přitom není sporu o to, že žalobce naplňuje definiční znaky provozovatele potravinářského podniku, a tedy v souladu s výše citovaným ustanovením přímo použitelného nařízení č. 178/2002 je osobou, která odpovídá za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí. Žalobce tak jako provozovatel potravinářského podniku musí plnit povinnosti stanovené mu jednak v zákoně o potravinách, jednak v přímo použitelných předpisech Evropské unie, které danou oblast upravují, přičemž za nesplnění těchto povinností nepochybně provozovatel potravinářského podniku nese odpovědnost. Odpovědnost právnických osob (či fyzických

osob podnikajících) za tzv. jiné správní delikty je přitom koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. jako odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění. Proto skutečnost, že se v projednávané věci jednalo o skryté vady potravin, které žalobce případně mohl odhalit až po provedení laboratorních rozborů, odpovědnost žalobce

za porušení konkrétních povinností, jichž se dopustil, nevylučuje a ani vyloučit nemůže. Nelze

se tedy ztotožnit s argumentací žalobce prezentovanou v podané žalobě, že s ohledem na zjištěnou existenci skrytých vad potravin není odpovědnost provozovatele potravinářského podniku (zde žalobce) dána. Správní orgán nicméně k této skutečnosti přihlédně při ukládání sankce, a to v rámci hodnocení závažnosti vytýkaného jednání, k čemuž došlo i v nyní posuzované věci, kdy správní orgán I. stupně hodnotil skrytou povahu vad jako polehčující okolnost ve prospěch žalobce (viz str. 19 prvostupňového rozhodnutí).

28. Je tedy úkolem provozovatele potravinářského podniku, aby v rámci výkonu své činnosti zabezpečil kontrolní mechanismy zajišťující, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost, bezpečnost a zdravotní nezávadnost nebyly vůbec do oběhu uváděny. Za zcela nepřípadný je v této souvislosti nutno pokládat také odkaz žalobce na zákon o významné tržní síle (konkrétně jeho Přílohu 5, bod 1.). V důvodové zprávě k tomuto zákonu jsou jako důvody pro přijetí navrhované právní úpravy mj. uvedeny následující skutečnosti: *„Cílem navrženého zákona je vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těmito praktikám. Zákon by se tak měl vztahovat na případy zneužívání významné tržní síly některých soutěžitelů vůči jiným, kdy jim tato tržní síla umožňuje právě vynucování si jednostranně výhodnějších podmínek“* [viz sněmovní tisk č. 431/0, předložený dne 22. 2. 2008, důvodová zpráva, obecná část (bod 2.), 5. volební období 2006 - 2010, digitální repozitář, www.psp.cz].

29. Z citovaného odůvodnění je patrná snaha zákonodárce – prostřednictvím veřejnoprávní regulace – ošetřit situace, kdy je pomyslná rovnováha v soukromoprávních obchodních vztazích výrazně vychýlena ve prospěch jedné ze smluvních stran, a to z důvodu jejího silnějšího postavení spočívajícího v pozici tzv. významné tržní síly.

30. Podle Přílohy 5, bodu 1., poslední odrážky, k zákonu o významné tržní síle, na kterou žalobce v podané žalobě odkazoval, platí, že každý odběratel nese odpovědnost a musí nahradit škodu způsobenou tím, že *vyžaduje provedení kontroly výrobních prostorů dodavatele, ať již přímo nebo třetí stranou, včetně požadování rozborů a zkoušek výrobků v době platnosti oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou nebo akreditovanou osobou, s výjimkou výroby pod vlastní značkou obchodníka, pokud tento na sebe přebírá odpovědnost výrobce a kontrolu provádí na vlastní náklady.*

31. Žalobce z dikce tohoto ustanovení dovozoval, že jako odběratel dle zákona o významné tržní síle zásadně nesmí provádět rozborů a zkoušky výrobků svých dodavatelů. S tímto závěrem se však krajský soud neztotožňuje. Jak krajský soud uvedl výše, smyslem zákona o významné tržní síle je ochrana dodavatelů v pozici slabší strany soukromoprávního vztahu před zneužitím významné tržní síly ze strany jejich silnějšího obchodního partnera.

K tomu slouží také předmětné ustanovení, jež za zakázanou praktiku v dodavatelsko-odběratelských vztazích označuje situaci, kdy odběratel vyžaduje provádění rozborů a zkoušek výrobků dodavatele v době platnosti jeho oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou, aniž by za jejich provedení nesl odpovědnost nebo byl zavázán nahradit škodu jimi způsobenou. S ohledem na uvedený smysl zákona o významné tržní síle tedy cílem předmětného ustanovení není zakázat odběratelům provádění rozborů a zkoušek výrobků jejich dodavatelů, nýbrž stanovit, že pokud tyto rozborů a zkoušky bude odběratel po dodavateli vyžadovat bez toho, aby nesl odpovědnost za jejich provedení a nahradil případnou škodu jimi způsobenou, bude se jednat o zneužití významné tržní síly. V této souvislosti pak krajský soud konstatuje, že zákon o významné tržní síle, ani jeho jednotlivá ustanovení, nejsou způsobilá ovlivnit povinnosti stanovené žalobci potravinovým právem, jehož účelem a cílem je zajištění bezpečnosti potravin a ochrana zdraví a spotřebitelů obecně ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin. V žádném případě se pak v dané věci nelze prostřednictvím žalobcem použitého odkazu na zákon o významné tržní síle (resp. jeho Přílohu 5, bod 1., poslední odrážka) dovolávat zproštění odpovědnosti žalobce jako provozovatele potravinářského podniku za to, že nedostal svým povinností vyplývajícím z potravinového práva.

32. Pro úplnost krajský soud dodává, že totožnou žalobní argumentací se krajský soud již zabýval, a to v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 30 A 121/2015 - 67, dostupném na www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud pak v rámci svého přezkumu závěry krajského soudu potvrdil, kdy mj. uvedl, že „[z]ákon o významné tržní síle však v žádném případě nezakazuje odběratelům, aby sami prováděli rozborů a zkoušky výrobků jejich dodavatelů” (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2017, č. j. 10 As 54/2017 - 58, dostupný na www.nssoud.cz).
33. K témuž závěru krajský soud dospěl také v případě odkazu žalobce na stanovisko ministra zemědělství ze dne 20. 5. 2015. Ministr zemědělství se v něm vyjadřoval k novele zákona o významné tržní síle, a to především v tom smyslu, že není možné, aby obchodní řetězce tlačily na své dodavatele vedeny snahou o snížení cen dodávaných výrobků. Ani vyjádření ministra zemědělství tedy v kontextu výše uvedeného nemůže mít na povinnosti stanovené potravinovým právem předpokládaný vliv. Se žalobcem tak nelze souhlasit, že by rozsah povinností vyplývajících z potravinového práva byl nejasný či nesrozumitelný. Je totiž pouze na žalobci, jakým způsobem zajistí dodržování povinností, jež mu předpisy potravinového práva jako provozovateli potravinářského podniku ukládají. Dle krajského soudu je tak i odkaz žalobce učiněný v této souvislosti (na nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), zcela nepřipadný, jelikož rozsah odpovědnosti žalobce v potravinovém právu je stanoven zcela jasně a nevzbuzuje žádné pochybnosti.
34. Krajský soud se dále neztotožnil ani s argumentací žalobce, že učinil maximum pro to, aby porušení právních povinností spočívající ve skrytých vadách potravin zabránil. Dle ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže

prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. V případě namítané liberace tedy žalobce tížilo nejen břemeno tvrzení, ale také břemeno důkazní, neboť žalobce je ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách povinen prokázat, že skutečně vynaložil veškeré úsilí, které na něm bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Bylo tedy na žalobci, aby zejména tvrdil a prokázal, jaká konkrétní opatření v minulosti učinil a též průběžně činil k tomu, aby z jeho strany k porušení právních předpisů v oblasti potravinového práva nedocházelo.

35. Z dokumentů, jež žalobce krajskému soudu předložil, je zřejmé, že žalobce má nastaven určitý systém vnitřní kontroly a na testování potravin vynakládá nemalé finanční prostředky. Kontroly, na které žalobce odkazuje, jsou však prováděny pouze u vlastních výrobků žalobce. Laboratorní rozborů výrobků, které nejsou prodávány pod obchodní značkou žalobce, nejsou dle předložených materiálů prováděny. Co se týká systému analýzy rizika a stanovení kritických kontrolních bodů (HACCP), jeho efektivní zavedení je povinností provozovatele potravinářského podniku, jak plyne z čl. 5 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin. V dalším pak žalobce odkazoval na systém kontrolní přejímky ovoce a zeleniny, systém detailní kontroly čerstvého masa či kontroly deklarací při zalistování výrobku. Tato vnitřní kontrola je však pro posouzení soudu nerozhodná, jelikož nemá souvislost

s předmětnou potravinou (medem). Žalobce tak neprokázal a fakticky ani netvrdil, že by např. sám prováděl namátkové kontroly a rozborů dodávaných potravin (kolika pracovníky, jak často – v jakých časových intervalech a jakým konkrétním způsobem), naopak bylo zjištěno, že u dodávaných výrobků nejsou laboratorní rozborů prováděny. Konkrétně v případě předmětné potraviny, kdy dodané množství medu bylo velmi vysoké, z tvrzení žalobce nikterak nevyplývá, že by byl proveden jeho jediný laboratorní rozbor. Žalobce v tomto směru argumentoval pouze spolehlivostí dodavatele, který disponoval certifikáty kvality potravin. Shodně se žalovaným však krajský soud konstatuje, že ocenění či certifikáty, kterých byl dodavatel potravin držitelem, nelze považovat za záruku zdravotní nezávadnosti konkrétních šarží odebíraných potravin.

36. Odpovědnosti za vytýkané správní delikty se pak žalobce nemohl zprostit ani odkazem na tiskovou zprávu Státní veterinární správy ze dne 11. 2. 2016, konkrétně na prohlášení kontrolních orgánů, že „v kauze Včelpo udělaly maximum“. K tomu krajský soud konstatuje,

že to není pouze stát, potažmo správní orgány, které by byly samy o sobě odpovědné za kvalitu

a bezpečnost potravin. Tato odpovědnost, jak krajský soud zdůraznil opakovaně již výše, leží také na provozovatelích potravinářských podniků (v tomto případě na žalobci). Nelze tedy souhlasit s tím, že by orgány státní správy přenášely svou odpovědnost za bezpečnost potravin na žalobce. Zároveň krajský soud odmítá obecně hodnotit kontrolní činnost orgánů veterinární správy,

a to navíc za situace, kdy tyto nejsou v daném případě účastníky řízení a jejich rozhodnutí není předmětem přezkumu v nyní souzené věci. Co se týká vyjádření společnosti Včelpo, spol. s r.o., které žalobce přiložil k podané žalobě, krajský soud uvádí, že z hlediska

odpovědnosti žalobce
za předmětné správní delikty není rozhodný původ daného medu, přičemž v daném případě zjištěné farmakologicky účinné látky nesmí obsahovat med uváděný na trh v celé Evropské unii. Informace týkající se přepravy medu z Ukrajiny do Evropské unie, celní kontroly a problematiky vztahující se k systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF), jsou tudíž pro posouzení dané věci nerozhodné.

37. Z výše uvedených důvodů tak krajský soud námitky týkající se odpovědnosti žalobce za předmětné správní delikty, ve spojení s uplatněnou liberací dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách, neshledal důvodnými. Krajský soud pak nepřistoupil ani k provedení důkazu správním spisem vedeným Krajskou veterinární správou pro Jihomoravský kraj pod sp. zn. SVS/2016/020151-B, jelikož obsah tohoto spisu nebyl pro posouzení předmětné věci relevantní.
38. Žalobce byl dále přesvědčen, že se vytýkaným jednáním dopustil toliko jednoho správního deliktu, za který byl správními orgány opakovaně trestán. V této souvislosti namítal, že v jeho případě se jednalo o trvající, případně pokračující správní delikt (to ponechal na posouzení soudu), který tak měl být projednán v rámci jednoho správního řízení. Důvodnost takto uplatněné žalobní námitky krajský soud posoudil následovně:
39. K okamžiku vydání napadeného rozhodnutí normy správního práva institut trvajícího či pokračujícího správního deliktu nikterak neupravovaly. Nejvyšší správní soud však pro oblast správního trestání dovodil možnost použití analogie s trestním právem v případech, kdy správní právo určitou otázku neřeší a takový výklad nevede k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dostupný na www.nssoud.cz). Pokud se tedy jedná o to, zda mohlo být jednání žalobce posuzováno jako trvající správní delikt, krajský soud se v tomto směru zcela ztotožňuje s posouzením žalovaného, že pro trvající správní delikt zde nebyl splněn podstatný znak, kterým je nepřetržité uskutečňování skutkové podstaty. V daném případě nelze mluvit o trvalém udržování protiprávního stavu v situaci, kdy jednotlivé medy byly žalobcem na trh uváděny v různém časovém období a na sobě zcela nezávisle. K pokračování ve správním deliktu pak krajský soud obecně uvádí, že trestněprávní teorie rozumí pod pokračováním deliktu takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného deliktu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Uvedená doktrinální a judikatorní definice byla posléze promítnuta také v zákonné úpravě, a to konkrétně v ustanovení § 116 trestního zákoníku (viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1289 - 1290). Pokračování v přestupku je pak pojmem běžně aplikovaným též judikaturou Nejvyššího správního soudu (srovnej např. rozsudky ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009 - 69, a ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011 - 74, oba dostupné na www.nssoud.cz). Krajský soud dále pro úplnost doplňuje, že do budoucna nebude nutné se v tomto ohledu nadále uchýlovat k analogii, neboť zákon č. 250/2016 Sb., o

odpovědnosti

za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový přestupkový zákon“), s účinností od 1. 7. 2017 již

v ustanovení § 7 nově pokračování v přestupku výslovně definuje, a to takřka totožně s trestněprávní definicí.

40. Dle trestněprávní doktríny je tedy rozhodujícím znakem pokračování v trestném činu, jenž jej odlišuje od opakování trestného činu, že jednotlivé útoky, z nichž každý naplňuje znaky téhož trestného činu, jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí alespoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru. Dále platí, že jednotný záměr je třeba v trestním řízení dokazovat (Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1290).

41. V projednávaném případě přitom nelze dospět k závěru, že by žalobce disponoval záměrem prodávat medy obsahující farmakologicky účinné látky. Nebylo prokázáno, že by žalobce o daných nedostatcích věděl, právě naopak, skutečnost, že se jednalo o skrytý nedostatek zjištěný až na základě laboratorního rozboru, byla správními orgány při úvaze o výši sankce přičtena ve prospěch žalobce. Žalobce přitom na svou obranu argumentoval tím, že spoléhal na původ medů od spolehlivého dodavatele, který splňoval požadavky potravinového práva a byl držitelem množství ocenění a značek kvality. Dle krajského soudu tedy znak pokračujícího deliktu spočívající v existenci společného záměru v tomto případě nebyl naplněn. Není totiž možné dospět k závěru, že by žalobce od počátku zamýšlel jednotlivé útoky svého protiprávního jednání a že by tyto byly vedeny jednotným záměrem. Nadto krajský soud vyslovuje svou pochybnost také nad tím, zda vůbec lze jednotný záměr shledat v případě deliktů nedbalostních, resp. takových, u kterých se zavinění nevyžaduje vůbec, a to navíc v případě deliktů odpovědnosti právnických osob – což byl i právě nynější případ objektivní odpovědnosti žalobce (k tomu viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2016, č. j. 29 A 80/2014 - 68, dostupný na www.nssoud.cz, a dále viz Bursíková, L., Venclíček, J. Otázky související s pokračujícími správními delikty. Správní právo, 5/2014, s. 290 - 291). V této souvislosti lze poukázat také na trestněprávní judikaturu, podle které je pokračování v trestném činu u nedbalostních trestných činů vyloučeno (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2013, sp. zn. 8 Tz 97/2012).

42. Odkazoval-li žalobce v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 Afs 55/2013 - 43, dostupný na www.nssoud.cz, je nutno konstatovat, že předmětný případ je třeba lišit od nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí v rámci zhodnocení jednotného záměru konstatoval, že „v posuzovaném případě u žalobce jako správního orgánu postačí, že ačkoliv si byl vědom své zákonné povinnosti (čemuž svědčí i to, že předmětné údaje do centrálního registru zaznamenal, třebaže pozdě), nezaznamenal údaje o poskytnutých podporách de minimis v zákonné lhůtě. Stěžovatel v průběhu řízení neuvedl žádné skutečnosti, které by jeho vědomost o zákonné povinnosti

vylučovaly. Netvrdil ani existenci liberačních důvodů v podobě excesivního jednání svých pracovníků, za které by mu nebylo možno přičítat odpovědnost“. Pokračování bylo tedy v odkazovaném případě spatřováno v jednání správního orgánu, který má zcela specifické postavení jakožto orgán veřejného práva (i ve vztahu k zákonným povinnostem) oproti žalobci. Správní orgán si tak byl v daném správním řízení vědom toho, že neplní své zákonné povinnosti; na rozdíl od žalobce, který v nynější věci o nedostacích jednotlivých medů neměl bez provedení laboratorních rozborů povědomí a spoléhal na jejich bezvadnost. Oproti soudem posuzovanému případu se pak žalobce pokoušel prokázat také existenci liberačního důvodu, a zbavit se tak odpovědnosti za projednávané správní delikty. Jestliže tedy žalobce nevěděl, že na trh uvádí závadné medy, nemohl tím logicky sledovat nějaký jednotný záměr.

43. Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že v daném případě nebyl u jednání žalobce naplněn znak jednotného záměru, považoval dále za nadbytečné zkoumat naplnění dalších podmínek. Výše uvedené podmínky totiž musí být splněny kumulativně, neboť každá z nich tvoří nedílnou součást závěru o pokračování protiprávního jednání více útoky (srovnej k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011 - 74, dostupný na www.nssoud.cz).

44. Pokud pak jednotlivé inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce rozhodovaly o nevyhovujících potravinách zjištěných v jejich územní působnosti, nedopustily se dvojího trestání (či porušení zásady *ne bis in idem*), jak žalobce namítal v podané žalobě. V každém jednotlivém případě se jednalo o medy, které měly své vlastní specifické číslo šarže, každá jednotlivá šarže navíc vykazovala různé nedostatky. Některé z medů, za které byl žalobce v tomto a v dalších řízeních sankcionován, vykazovaly výskyt pouze jediné farmakologicky účinné látky, jiné medy obsahovaly daných látek víc.

45. Krajský soud tedy na tomto místě konstatuje, že v případě žalobce došlo k vícečinnému souběhu správních deliktů, nikoli k pokračujícímu (popř. trvajícím) správnímu deliktu. Nejvyšší správní soud přitom judikoval, že i při trestání správních deliktů se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Podstata souběhu podle trestněprávní doktríny spočívá v tom, že se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek, pokud tento rozsudek později nabyt právní moci a neplatí o něm fikce neodsouzení. Toto pojetí souběhu akceptoval Nejvyšší správní soud analogicky také pro oblast správního trestání (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, publikovaný pod č. 1767/2009 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Pro nyní projednávanou věc to znamená, že žalobce spáchal správní delikty potrestané sbíhajícími se rozhodnutími SZPI ve vícečinném souběhu, neboť se všech správních deliktů dopustil dříve, než bylo vydáno první odsuzující rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Olomouci ze dne 11. 4. 2016, č. j. SZPI/AH803-53/2016.

46. Žalobce pak pro případ, že jeho jednání nebude možné posoudit jako pokračující správní delikt, namítal také porušení absorpční zásady. Krajský soud se však nejprve musel zabývat přípustností takto vznesené žalobní námitky z hlediska jejího včasného uplatnění. Neužití absorpční zásady při ukládání pokuty totiž v projednávaném případě žalobce výslovně zmínil až ve svém vyjádření ze dne 3. 5. 2018, tedy dlouho po uplynutí lhůty pro podání správní žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).
47. Krajský soud v této souvislosti z obsahu podané žaloby ověřil obsah námitky vztahující se k výši uložené pokuty, kdy žalobce namítal, že výši pokuty považuje za zcela nepřiměřenou ve srovnání jak s pokutou uloženou výrobcí dotčeného závadného medu, tak s doposud nejvyšší pokutou uloženou v souvislosti s tzv. metanolovou aférou. Za nepřiměřenou pokutu přitom žalobce opakovaně označoval součet všech pokut uložených sbíhajícími se rozhodnutími SZPI, tj. pokutu ve výši 5 070 000 Kč, nikoli pouze pokutu ve výši 3 020 000 Kč uloženou v dané věci napadeným rozhodnutím.
48. Vědom si závěrů, k nimž v této souvislosti Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, dostupném na www.nssoud.cz, jímž bylo rozhodováno ve věci totožných správních deliktů žalobce spáchaných v působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Hradci Králové, přitom krajský soud považuje uvedenou námitku za řádně uplatněnou. Nejvyšší správní soud totiž v uvedeném rozsudku ve vztahu k totožné textaci námitky obsažené v podané žalobě konstatoval: *„Z žaloby vyplývá, že stěžovatelka nesouhlas s výší pokuty uložené napadeným rozhodnutím spojovala také s již dříve uloženými pokutami, což mohlo soud znaly obecných zásad správního trestání navést na posouzení výše pokuty z pohledu absorpční zásady. Z těchto důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že jestliže stěžovatelka již v žalobě zpochybňovala přiměřenost pokuty s poukazem na pokuty uložené sbíhajícími se rozhodnutími SZPI, lze pod takto formulovaný žalobní bod podřadit i námitku porušení absorpční zásady, kterou stěžovatelka během ústního jednání před krajským soudem pouze dodatečně konkretizovala.“* Žalobce tedy musí své námitky dostatečně konkrétně vymezit, ale nemá povinnost námitky přesně právně kvalifikovat. Možno zde připomenout také závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, podle něhož *„přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí ze ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod“.* Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, neboť platí, že soud zná právo (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). To musí platit o to více v oblasti správního trestání, v níž ukládáním pokut dochází ze strany správních orgánů k zásahu do majetkové sféry dotčených subjektů (zde zásahu obzvláště citelnému). Námitka porušení absorpční zásady byla tudíž žalobcem řádně uplatněna, a krajský soud se proto mohl zabývat její věcnou důvodností.

49. Dle ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán může na požádání účastníka řízení nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Společné řízení o všech správních deliktech spáchaných žalobcem (na území celé České republiky), však v projednávané věci vedeno nebylo, a to s ohledem na skutečnost, že k rozhodnutí o nich nebyl příslušný pouze jeden správní orgán. Zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc, byly zřízeny inspektoráty mající územní působnost pro konkrétní kraje (ustanovení § 1 odst. 2). O zjištěných nedostatcích tedy vždy rozhoduje správní orgán, který nevyhovující potraviny zjistil ve své územní působnosti. V nyní souzené věci tedy

správní orgán

I. stupně (Inspektorát v Brně), rozhodoval o potravinách nevhodných k lidské spotřebě, které zjistil na provozovnách žalobce ve své působnosti (provozovny na adrese Rovná, Boskovice;

Dr. E. Beneše, Otrokovice; Svatoborská 104/1379, Kyjov; Sokolská 5300, Zlín; Mayen 1496, Uherské Hradiště; Dvořákova 4115/6, Hodonín; Kamenice 126/3, Brno, Sportovní 594/21, Brno; Na Řadech 2347/1, Blansko; Vlčnovská 2514, Uherský Brod). O jiných správních deliktech nebyl správní orgán I. stupně oprávněn rozhodovat. V intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného ve věci sp. zn. 2 As 426/2017 však je třeba podotknout, že cesta ke společnému řízení nebyla procesně úplně uzavřená, neboť nadřízený správní orgán (tj. žalovaný ústřední inspektorát) mohl v souladu s § 131 odst. 2 písm. b) správního řádu delegovat projednání a rozhodnutí věci na jeden z věcně příslušných inspektorátů za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení tak, aby byla zajištěna potřebná provázanost rozhodnutí.

50. Přitom ani v případech, kdy není vedeno společné řízení o správních deliktech spáchaných v souběhu, správní orgány nemohou rezignovat na absorpční zásadu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, publikovaného pod č. 2248/2011 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz, „[j]e zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb. Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívejším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přiblížit k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.“ Citovaný rozsudek se týkal přestupků, u nichž obligatorní vedení společného řízení vycházelo z § 57 odst.

1

zákona

o přestupcích, nicméně závěr o nutnosti zohlednění absorpční zásady i mezi více samostatnými řízeními o sbíhajících se deliktech Nejvyšší správní soud vztáhl také na jiné správní delikty,

u nichž je společné řízení upraveno v § 140 odst. 1 správního řádu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „*zohlednění absorpční zásady při ukládání sankce za sbíhající se správní delikty musí být z posuzovaného pozdějšího rozhodnutí patrné. Jako příhodný se jeví výslovný odkaz na tuto zásadu s popisem způsobu, jakým ji správní orgán při stanovení konkrétní sankce zohlednil.*“

51. Bylo tedy třeba zodpovědět otázku, zda vzhledem k výše uvedeným závěrům žalovaný byl v projednávané věci povinen při ukládání pokuty uplatnit absorpční zásadu a zohlednit pokuty uložené dřívějšími sbíhajícími se rozhodnutími SZPI, ačkoli v dané věci nebylo a nemuselo být vedeno společné řízení vzhledem k různé místní příslušnosti dotčených inspektorátů SZPI. Podle Nejvyššího správního soudu přitom žalovaný tuto povinnost uplatnit absorpční zásadu měl. Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že spojitost vedení společného řízení a nutnosti aplikace absorpční zásady je poměrně volná. V již zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 28/2009 – 62 Nejvyšší správní soud požadoval uplatnění absorpční zásady v případě, že společné řízení vedeno nebylo, ačkoli podle zákona vedeno být mělo. V nejnovějším, rovněž výše citovaném rozsudku č. j. 6 As 116/2017 - 53, pak Nejvyšší správní soud požadoval uplatnění absorpční zásady i v případě, že společné řízení vedeno nebylo, protože podle zákona vedeno být nemuselo, ale přesto vedeno být mohlo. Tomu pak odpovídají i závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem, že „*[i]nstitut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou.*“
52. V projednávaném případě přitom existovala za podmínek uvedených v odst. 51. tohoto rozhodnutí procesní možnost spojit jednotlivá řízení o správních deliktech žalobce do společného řízení. Vzhledem k podobnosti a úzké souvislosti sbíhajících se správních deliktů by se přitom tento postup jevil z pohledu zásady procesní ekonomie jako vhodná varianta. Pokud ovšem k vedení společného řízení nedošlo, nebyla tím porušena žádná zákonná povinnost správního orgánu. To ale neznamená, že správní orgán nemusel při ukládání pokuty podle absorpční zásady zohlednit pokuty dříve uložené sbíhajícími se rozhodnutími SZPI. Nejvyšší správní soud k této otázce v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, dostupném na www.nssoud.cz, konstatoval: „*[p]řestože o správních deliktech žalobce jako správní orgány I. stupně rozhodovaly různé inspektoráty SZPI podle své místní příslušnosti, nelze přehlížet, že inspektoráty a ústřední inspektorát jsou součástí SZPI jakožto jedné organizační složky státu zřízené zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. U jednotlivých inspektorátů tak lze důvodně očekávat koordinaci jejich činnosti doplněnou o metodické vedení ze strany ústředního inspektorátu. Pokud tedy dotčené inspektoráty SZPI vedly řízení o prakticky totožných správních deliktech stejného pachatele, není pravděpodobné, že by o existenci více paralelních řízení o sbíhajících se správních deliktech nevěděly. Ostatně samotné okolnosti zásahu dotčených inspektorátů SZPI vůči stěžovateli spíše nasvědčují tomu, že inspektoráty postupovaly koordinovaně na základě sdílených informací, když všechny závadné medy byly odhaleny při kontrolách provedených během října a listopadu 2015 a všechna sbíhající se rozhodnutí SZPI*“

byla vydána v dubnu 2016.“ Za těchto okolností je třeba trvat na tom, aby v napadeném rozhodnutí o obdobném správním deliktu spáchaném v souběhu a týkajícím se jedné konkrétní potraviny (stejněho druhu a výrobce) byly při stanovení výše pokuty v souladu s absorpční zásadou zohledněny pokuty uložené dřívějšími sbíhajícími se rozhodnutími SZPI.

V opačném případě by totiž žalobci byly k jeho tíži ukládány pokuty kumulativně jen proto,

že Státní zemědělská a potravinářská inspekce nemá celostátní působnost, avšak zákon územní působnost rozděluje mezi jednotlivé inspektoráty. Námitku porušení absorpční zásady proto krajský soud shledal důvodnou.

53. Pro úplnost pak krajský soud dodává, že k závěru o nutnosti užít absorpční zásadu je možno dospět také na základě nového přestupkového zákona, kdy Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, publikovaném pod č. 3528/2017 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz, judikoval, že „[r]ozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“. Citovaný právní závěr přílehavě dopadá také

na projednávanou věc, neboť žalovaný sice rozhodoval o správním deliktu žalobce ještě podle zákona o přestupcích (per analogiam), ale krajský soud ve věci rozhodl dne 31. 5. 2018, tedy již po nabytí účinnosti nového přestupkového zákona, který rozšířil definici přestupku tak, že pod něj nyní nově spadají také dřívější správní delikty právnických osob. V této situaci proto krajský soud byl povinen i v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu přihlídnout k novému přestupkovému zákonu a posoudit, zda v něm obsažená právní úprava je pro pachatele příznivější.

54. Nový přestupkový zákon zakotvuje absorpční zásadu při ukládání trestů za více přestupků v § 41 odst. 1, 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. Toto ustanovení tak svým obsahem odpovídá dřívějšímu § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Dále pak nový přestupkový zákon reflektuje aplikaci absorpční zásady i v těch případech, kdy o více přestupcích téhož pachatele nebylo vedeno společné řízení. K tomu, že nebylo rozhodnuto ve společném řízení, se podle § 37 písm. b) nového přestupkového zákona přihlídnou při určení druhu a výměry trestu, přičemž podle § 43 odst. 1 nového přestupkového zákona může tato okolnost vést až k upuštění od uložení správního trestu, jestliže správní trest uložený za některý z přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by jinak byl uložen ve společném řízení. V tomto ohledu tedy nový přestupkový zákon upravil absorpční zásadu v intencích shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, publikovaného pod č. 2248/2011 Sb. NSS,

dostupného na www.nssoud.cz. Nový přestupkový zákon tak sice v otázce absorpční zásady nepřinesl žádné novinky, nicméně z pohledu pachatele by se mohlo jevit příznivějším již jen to, že nyní je použití absorpční zásady při nevedení společného řízení výslovně upraveno přímo v zákoně. To ovšem nic nemění na závěru, že krajský soud shledal námitku žalobce o porušení absorpční zásady jako důvodnou i podle dřívější právní úpravy.

VIII. Závěr a náklady řízení

55. Krajský soud tak na základě výše uvedeného shledal žalobu důvodnou, a proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil.
56. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tedy bude na žalovaném, aby při ukládání pokuty zohlednil absorpční zásadu s tím, že úhrn pokut uložený sbíhajícími se rozhodnutími by se měl v zásadě rovnat výši pokuty, která by byla za tytéž skutky uložena, kdyby byly projednány společně.
57. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. května 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu