



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců Mgr. Michala Rendy a Mgr. Barbory Berkové ve věci

žalobkyně: K. Č. r. v. o. s., IČO X
sídlem B. 2428/203, X P. 6 – B.

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

o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2016 č. j. SZPI/AH 803-56/2016, ve věci
správního deliktu,

takto:

I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 24. 8. 2016 č. j. SZPI/AH 803-56/2016 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku 3.000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci

1. Žalobkyně se včasnou žalobou domáhala přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalované, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci ze dne 11. 4. 2016 č. j. SZPI/AH 803-53/2016.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

2. Uvedeným rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“) bylo dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách (dále jen „zákon o potravinách“) ve spojení s § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích ve spojení s čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 ve spojení s § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách, rozhodnuto o tom, že žalobkyně porušila povinnost vyplývající z přímo použitelného předpisu Evropské unie a spočívající v nedodržení požadavků na bezpečnost potravin tím, že:

- dne 10. 11. 2015 uváděla na trh potravinu Dědečkův med - Med květový, á 900 g, DMT 20. 8. 2018, která byla nevhodná k lidské spotřebě z důvodu kontaminace farmakologicky účinnými látkami (streptomycin, sulfadimidin, sulfathiazol, AOZ - metabolit furazolidonu a chloramfenikol), a to v množství 8 kusů v provozovně žalobkyně v Prostějově a dále v období od 25. 8. 2015 do 10. 11. 2015 prostřednictvím celé tržní sítě uvedla na trh celkem 3360 kusů předmětné potraviny,

- dne 10. 11. 2015 uváděla na trh potravinu Dědečkův med - Med květový, á 450 g, DMT 27. 4. 2018, která byla nevhodná k lidské spotřebě z důvodu kontaminace farmakologicky účinnými látkami (sulfadimidin, sulfathiazol, AOZ - metabolit furazolidonu a chloramfenikol), a to v počtu dvou kusů v provozovně v Přerově a dále v období od 29. 4. 2015 do 10. 11. 2015 prostřednictvím celé tržní sítě žalobkyně uvedla na trh celkem 1008 kusů předmětné potraviny. A dále ve stejné provozovně ve stejný den uváděla na trh potravinu Med květový Včelpo, á 900 g, DMT 19. 8. 2018, která byla nevhodná k lidské spotřebě z důvodu kontaminace farmakologicky účinnými látkami (streptomycin, sulfathiazol, AOZ - metabolit furazolidonu a chloramfenikol) v počtu pěti kusů a dále v období 25. 8. 2015 do 10. 11. 2015 prostřednictvím celé tržní sítě žalobkyně uvedla na trh celkem 672 kusů předmětné potraviny,

- dne 10. 11. 2015 uváděla žalobkyně na trh potravinu Dědečkův med - Med květový lesní, á 900 g, DMT 22. 7. 2018, která byla nevhodná k lidské spotřebě z důvodu kontaminace farmakologicky účinnými látkami (streptomycin, sulfadimidin a chloramfenikol) v počtu 226 kusů a dále v období od 6. 8. 2015 do 10. 11. 2015 prostřednictvím celé tržní sítě žalobkyně uvedla na trh celkem 448 kusů předmětné potraviny,

čímž porušila zákaz stanovený v čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 a za to byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 810 000 Kč a také povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 105.780 Kč a náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Výrobce všech medů byla spol. Včelpo spol. s r. o. Správní orgán I. stupně uzavřel, že látka chloramfenikol je širokospektré antibiotikum, streptomycin je rovněž antibiotikum určené zejména k léčbě tuberkulózy, sulfadimidin a sulfathiazol patří mezi sulfonamidová chemoterapeutika s bakteriostatickým účinkem s tím, že ze závěru rychlého zhodnocení zdravotních rizik vyplývá, že med s obsahem výše uvedených látek v množství zjištěných laboratorními rozborů nelze hodnotit jako přímo zdravotně škodlivý pro konzumenta, nicméně nedovolené použití těchto látek k léčbě včel má vztah k ohrožení veřejného zdraví, a to ve smyslu podpory vzniku antibiotické rezistence, která vede zprostředkovaně k fatálním koncům v případech léčby některých těžce nemocných pacientů. Správní orgán I. stupně současně uzavřel, že všechny tyto látky byly na základě laboratorních rozborů v předmětných medech zjištěny, přičemž, pokud se týká látek sulfamididin, sulfathiazol a streptomycin, tak potravina obsahující rezidua těchto látek není v souladu s předpisy EU a pokud se týká látek chloramfenikol a furazolidon, tak tyto látky jsou v potravinách živočišného původu zakázány. Současně správní orgán I. stupně vyšel ze skutečnosti, že

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

k protokolům ani k uloženým opatřením žalobkyně nepodala žádné námitky a ve správním řízení nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by kontrolní zjištění vyvracely nebo zpochybňovaly. Dle správního orgánu I. stupně žalobkyně nese za uvedené správní delikty objektivní odpovědnost, protože neprokázala, že za tyto správní delikty neodpovídá. Dále správní orgán I. stupně vyšel z toho, že zhodnotil skutečnost, že v dané věci došlo k souběhu čtyř správních deliktů, a proto ve správním řízení uložil sankci podle zásady absorpční, kdy je za všechny správní delikty spáchané účastníkem řízení ukládán jeden úhrnný trest, a to za správní delikt, který je nejprísněji postižitelný a v daném případě jako nejzávažnější zhodnotil správní orgán jednání, kterým účastník řízení v největší míře poškodil či ohrozil práva spotřebitele, a to správní delikt spáchaný žalobkyní v řízení dne 10. 11. 2015 na provozovně v Prostějově, a to z důvodu, že ve vzorku produktu byla zjištěna kontaminace popsanými farmakologickými účinnými látkami, které se používají v zemědělství k léčbě bakteriálních onemocnění zvířat. Současně při ukládání sankce správní orgán I. stupně přihlédl ke způsobu protiprávního jednání žalobkyně, k míře zavinění a možnosti žalobkyně svým jednáním ovlivnit závažnost spáchaného správního deliktu s tím, že bylo zcela na provozovateli potravinářského podniku, jaká opatření učiní, aby produkty jím uváděné na trh splňovaly požadavky platného potravinového práva. K tíži žalobkyně správní orgán I. stupně připočetl množství předmětného produktu uvedeného žalobkyní na trh a tím i počet potenciálně poškozených ohrožených spotřebitelů, dále skutečnost, že spotřebitel za své vydané peněžní prostředky obdržel produkt nevyhovující požadavkům právních předpisů. Na druhou stranu ve prospěch žalobkyně správní orgán I. stupně zhodnotil to, že nebylo zjištěno v souvislosti s protiprávním jednáním žalobkyně poškození zdraví spotřebitele. Dočasně uzavřel, že žalobkyně jakožto subjekt, který předmětné potraviny uvádí na trh, musí znát jednotná pravidla pro jakost a označování potravin tak, aby zajistila ochranu práv spotřebitelů a jako polehčující okolnost též zhodnotil aktivní přístup žalobkyně k řešení nevyhovujících zjištění. Neshledal důvody pro upuštění od uložení pokuty, zhodnotil, že maximální výše ukládané sankce může být 50.000.000 Kč a s ohledem na všechny přitěžující a polehčující okolnosti stanovil pokutu ve výši 810.000 Kč, tedy 1,62 % zákonem stanoveného limitu, což považuje za zcela přiměřenou pokutu závažnosti správního deliktu.

3. K odvolání žalobkyně žalovaná potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně s tím, že odvolací námitky žalobkyně považovala za nedůvodné a k jednotlivým vzneseným odvolacím námitkám uvedla následující: Závěr správního orgánu I. stupně o možném ohrožení veřejného zdraví vychází z dokumentu „Žádost o rychlé zhodnocení rizika - antibiotika a sulfonamidy v medu“ ze dne 30. 12. 2015, který byl proveden jako listinný důkaz a má oporu v § 16a odst. 8 zákona o potravinách, přičemž tento závěr se nachází v té části rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde rekapituluje získané podklady pro vydání rozhodnutí a v části hodnocení závažnosti správního deliktu správní orgán I. stupně výslovně uvedl, že nebylo zjištěno poškození zdraví spotřebitele, přičemž uvedené stanovisko vydal kompetentní orgán a žalobkyně ho v řízení nevyvrátila, když pouze obecně uvedla, že obecně stoupá rezistence na léčbu antibiotiky. Žalovaná souhlasila s žalobkyní, že je třeba použít čl. 14 odst. 6 nařízení č. 178/2002, přičemž správní orgán I. stupně z tohoto ustanovení vycházel a byla tak vyhodnocena jako nevyhovující celá šarže dané potraviny, nicméně pod toto ustanovení nelze podřadit veškeré medy prodávané žalobkyní, tedy medy květové, medy květové lesní, když nelze zjistit, že tyto medy byly vyrobeny za stejných podmínek. Některé šarže medu obsahují pouze tři nevyhovující

látky, jiné šarže obsahují těchto látek pět, a navíc se jedná i o různé farmakologicky účinné látky. Co se myslí šarží, pak upravuje § 2 písm. k) zákona o potravinách. Ve vztahu k námitce žalobkyně, že jednání žalobkyně mělo být posuzováno jako trvajících nebo pokračujících delikt, pak žalovaná ve svém rozhodnutí provedla rozbor, co se míní trvajícím správním deliktem se závěrem, že v případě jednání žalobkyně nelze mluvit o nepřetržitém uskutečňování, kdy jednotlivé medy byly žalobkyní na trh uváděny v různém časovém období zcela nezávisle na sobě a dle závěru žalované by mohlo připadat v úvahu spíše pokračování ve správním deliktu, ovšem pro tento závěr není splněn podstatný znak, a to jednotný záměr pachatele. Nebylo prokázáno, že by žalobkyně disponovala záměrem prodávat medy obsahující farmakologicky účinné látky, tedy nebylo prokázáno, že by žalobkyně o daných nedostacích věděla, naopak jednalo se o skrytý nedostatek zjistitelný až na základě laboratorního rozboru, což bylo přičteno ve prospěch žalobkyně. Dle žalované se tak nemůže jednat ani o pokračující správní delikt. Dle žalované se tak nestalo, že by některý inspektorát uložil pokutu za šarži medu, pro kterou byl účastník řízení již trestán a nedošlo tak k porušení zásady „*ne bis in idem*“. Pokud se týká námítka směřující do totožnosti skutku a nesprávného právního posouzení, a to ve vztahu k dalším rozhodnutím inspektorátů Státní zdravotní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“), pak žalovaná uvedla, že žalobkyně námitku spojení správních řízení před správními orgány I. stupně nenavrhovala, ačkoliv ji v oznámení o zahájení správního řízení bylo zřejmé, že bude probíhat několik na sobě nezávislých řízení a dle žalované ani nebylo možné o veškerých nevyhovujících medech rozhodovat v jednom společném správním řízení, neboť v daném případě nebyl příslušný pouze jeden správní orgán, ale o nedostacích rozhodovaly jednotlivé inspektoráty na základě své územní působnosti. Pokud se týká námítka, že všechny dodané medy byly označeny značkou KLASA a produkty označené touto značkou jsou považovány za nejpoctivější a nejkvalitnější výrobky, žalovaná uvedla, že bez dalšího se nelze spoléhat na to, že daný produkt takto označený je stoprocentně bez jakýchkoliv nedostatků, neboť označení KLASA je udělováno daným výrobkům, ale nikoliv přímo konkrétním šaržím, a žalobkyně nevynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právních povinností zabránila, když pouze spoléhala na to, že dané produkty budou mít vysokou kvalitu. Navíc žalovaná uvedla, že značka kvality KLASA byla výrobcí medu odebrána k celému oceněnému sortimentu a tvrzení žalobkyně o jakosti výrobků společnosti Včelko spol. s r.o. je tak irelevantní ve vztahu k posuzované věci. Dle žalované zákon č. 395/2009 Sb. nebrání účastníkovi řízení provádět laboratorní rozbor jím do oběhu uváděných potravin, to vše za situace, kdy příloha pátá bodu 1 poslední odrážka uvedeného zákona byla ke dni 6. 3. 2016 z uvedeného zákona vypuštěna. Pokud se týká návrhu žalobkyně k provedení důkazu správním spisem vedeným Krajskou veterinární správou, Státní veterinární správou pro Jihomoravský kraj ve věci společnosti Včelko spol. s r. o. žalovaná uzavřela, že není nezbytné uvedený důkaz provést, když v posuzované věci je správní řízení vedeno proti žalobkyni, nikoliv proti společnosti Včelko spol. s r. o. a všechny skutečnosti má za prokázané a žalobkyně neuvedla, co konkrétně z daného spisu je pro projednávanou věc podstatné. Zdůraznila, že v dané věci se jedná o čtyři nevyhovující šarže medu, přičemž všechny mají deklarovanou zemi původu v ČR a ve vztahu k těmto medům nejsou informace týkající se přepravy medu z Ukrajiny do EU, celní kontroly a systému RASFF relevantní. Ve vztahu k námitce o zákonnosti uložené sankce a odůvodnění uložené sankce žalovaná uzavřela, že správní orgán I. stupně se řádně vypořádal jak s přitěžujícími, tak s polehčujícími okolnostmi a také se skutečností, že došlo k souběhu více

správních deliktů, a že trest bude ukládán za přestupek nejprísněji postižitelný. Správně správní orgán I. stupně vyhodnotil, že nejprísněji postižitelným je správní delikt spáchaný dne 10. 11. 2015 v provozovně v Prostějově, a to s ohledem na to, že se týká největšího množství nebezpečných potravin. Správně správní orgán I. stupně vyhodnotil též způsob protiprávního jednání, následky protiprávního jednání a okolnosti spáchaní protiprávního jednání, přičemž v každé kategorii správně zhodnotil okolnosti svědčící v prospěch či v neprospěch žalobkyně. Pokud se týká výše pokuty, pak tato splňuje preventivní účel a plní i výrazně represivní funkci, přičemž tvoří pouze 1,62 % horní sazby 50.000.000 Kč.

B. Žaloba

4. V žalobě žalobkyně vůči rozhodnutí žalované vnesla následující námítky:

[a] Rozhodnutí žalované, tak jako správního orgánu I. stupně, nemá náležitosti stanovené zákonem a obě tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky. Napadené rozhodnutí žalované je věcně a právně nesprávné a spočívá na nesprávném právním posouzení věci. K tomuto žalobkyně dále uvedla, že k nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalované došlo v důsledku krácení žalobkyně na jejích právech jakožto účastníka řízení, a to zejména na právu být trestán pouze způsobem, který zákon připouští, na právu moci rozhodnutí správního orgánu řádně a úplně přezkoumat a na základě takového řádného a úplného přezkoumání brojit proti postupu správních orgánů s tím, že žalovaná ve svém rozhodnutí sice odmítla všechny námítky žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, avšak dle žalobkyně mělo všem jejím námítkám být vyhověno a rozhodnutí žalované je věcně a právně nesprávné a je v rozporu se zásadou spravedlnosti a předvídatelnosti správních rozhodnutí, přičemž jí byla uložena zcela nepřiměřená pokuta v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Dle žalobkyně se žalovaná nezabývala odvolacími námítkami žalobkyně řádně, dostatečně se s nimi nevypořádala a nezhojila vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Současně žalobkyně odkázala na své odvolání ze dne 28. 4. 2016, které učinila součástí žalobního návrhu.

[b] Napadeným rozhodnutím byla porušena zásada „*ne bis in idem*“. Dle žalobkyně žalovaná potrestala napadeným rozhodnutím žalobkyni za to, že uváděla na trh potravinu nevhodnou k lidské spotřebě, tedy nebezpečnou, a to konkrétně med několika druhů a šarží dodaných jediným stejným výrobcem. Za totožný správní delikt však žalovaná žalobkyni potrestala již dříve, a to rozhodnutím ze dne 4. 8. 2016 č. j. SZPI/AE 194-30/2016, kterým zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Praze ze dne 22. 4. 2016 č. j. SZPI/AE 194-26/2016, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 300.000 Kč, přičemž před doručením žalobou napadeného rozhodnutí potrestala žalovaná žalobkyni za stejný správní delikt i dalším rozhodnutím, a to rozhodnutím ze dne 4. 8. 2016, č. j. SZPI/AB 584-33/2016, kterým zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Ústí nad Labem ze dne 22. 4. 2016 č. j. SZPI/AB 584 - 27/2016, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 640.000 Kč, přičemž následně žalovaná vydala ještě další rozhodnutí ze dne 18. 8. 2016, č. j. SZPI/AD 755-153/2016, kterým zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Brně, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 3.020.000 Kč a následně rozhodnutím ze dne 24. 8. 2016 č. j. SZPI/AC 651-21/2016 zamítla žalovaná odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Hradci Králové, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 300.000 Kč. Dle žalobkyně tak byla potrestána za jeden

správní delikt 5× a tímto kumulovaným trestáním za jedno jednání jí byly uloženy pokuty v celkové výši 5.070.000 Kč. Dle žalobkyně se však v případě tohoto deliktu jednalo o jeden správní delikt a je třeba vyřešit, zda se v daném případě jednalo o delikt trvající, či pokračující. Dále v žalobě rozvedla teorii pokračujícího deliktu v návaznosti na úpravu správního práva, která neobsahuje institut pokračujícího správního deliktu a vyjádřila se k obecně k jednotlivým podmínkám pokračujícího deliktu. Dle žalobkyně její jednání ve všech jí tvrzených dílčích útocích naplnilo stejnou skutkovou podstatu stejného deliktu, tedy porušení § 14 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách ve spojení s čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, dále jednání žalobkyně vykazuje souvislost časovou a v předmětu útoku, když měla naplňovat skutkovou podstatu správního deliktu od března do listopadu 2015 tím, že odebírala od jediného výrobce med kontaminovaný farmakologicky účinnou látkou a tento prostřednictvím svých centrálních skladů dále jednotlivými přepravami distribuovala v rámci svého řetězce na obchodní provozovny, kde je dále skladovala a nabízela k prodeji. Jednotlivá jednání (útoky) žalobkyně byla spojena stejným nebo podobným způsobem provedení, kdy stejná skutková podstata ve všech jednáních byla naplněna stejným jednáním. V dané věci je pak nepodstatné, že se jednalo o několik druhů medu několika šarží, podstatné je, že se jednalo o medy téhož výrobce. Pokud se pak týká jednotného záměru, pak u právnických osob je vyloučeno posuzování míry zavinění v případech její odpovědnosti, neboť u právnických osob je dána objektivní odpovědnost a ta je založena zásadně bez ohledu na zavinění.

[c] Žalobkyně byla napadeným rozhodnutím potrestána, ačkoliv prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila, a za delikt tak neodpovídá. V této souvislosti žalobkyně odkázala na § 17i odst. 1 zákona o potravinách s tím, že správní orgány se k této otázce dostatečně nevyjádřily a dostatečně nezjistily skutečný stav věci tím, že všechny předmětné medy byly vyráběny v době platnosti mnoha certifikátů a značek kvality, přičemž žalobkyně je limitována při kontrolách kvality dodávaných potravin zákonem č. 395/2009 Sb. a má za to, že kvalitu garantuje státní veterinární správa a další orgány státní správy a v rámci celého dodavatelského řetězce bylo deklarováno dodržení všech zákonných požadavků a že u dováženého medu byly prováděny kontroly státní veterinární správou a těmito kontrolami nebyly žádné nedostatky zjištěny. Dle žalobkyně, pokud kontrolní orgány nedokázaly ani přes vynaložení veškerého úsilí zabránit uvedení předmětného medu na trh, potom nelze ani na žalobkyni požadovat, aby s možnostmi mnohem nižšími a omezenějšími uvedení dotčených medů na trh zabránila s tím, že dle žalobkyně tato vynaložila zjevně srovnatelné úsilí jako kontrolní orgány státu. Dále se v žalobě žalobkyně zabývala rozsahem kontrol, jak je prováděla v rámci svého kontrolního systému s tím, že ani tímto systémem nemůže testovat všechny potraviny a nelze to od ní ani spravedlivě požadovat a uvedla, že od 1. 1. 2004 do dne sepsání žaloby vynaložila na testování potravin částku přesahující 26.000.000 Kč bez DPH. Uvedené pak porovnála s tiskovými zprávami státní veterinární správy o prováděných kontrolách s tím, že tyto medy byly kontrolovány po řadu měsíců dozorovými orgány, aniž byl zjištěn jakýkoliv nedostatek.

[d] Uložená pokuta je nepřiměřená. Žalobkyně uvedla, že výrobci dotčeného medu byla dle veřejně dostupných zdrojů uložena pokuta v celkové výši 1,2 milionů Kč, naproti tomu žalobkyni byla všemi dotčenými rozhodnutími uložena pokuta ve výši 5.070.000 Kč, a to za situace, kdy medy nevyhověly ve třech sledovaných analytech a ve stejném rozsahu tak samozřejmě nevyhověly i vzorky testované u výrobce. Za nepřiměřenou považovala pokutu žalobkyně i v porovnání s nejvyšší sankcí, kterou žalovaná doposud uložila ve výši

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

5.000.000 Kč v souvislosti s metanolovou aférou, kdy pochybení vytýkaná v nyní projednávané věci nelze v žádném případě stavět na úroveň jednání související s metanolovou aférou.

C. Vyjádření žalované

5. Žalovaná navrhlá zamítnutí žaloby s argumentací, že pokud se týká obecných námitek uvedených v bodě B odst. [a] odůvodnění tohoto rozsudku, odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se s uvedenými námitkami podrobně zabývala s tím, že postup správního orgánu I. stupně shledala správným a v souladu s požadavky správního řádu na odvolací řízení, tedy i se zásadou dvojinstančnosti správního řízení, přičemž nebyly shledány důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení. Žalovaná má za to, že její rozhodnutí žalobkyní tvrzenými vadami netrpí, přičemž z jejího rozhodnutí je zřejmé, jak konkrétně se s odvolacími námitkami žalobkyně vypořádala. Ve vztahu k námitce porušení zásady „*ne bis in idem*“ uvedla, že žalobkyně nikterak nepopírá, že uváděla na trh potraviny, které obsahovaly farmakologicky účinné látky a tudíž nebyly vhodné k lidské spotřebě a žalobkyní zmíněná další správní řízení nelze zahrnout do probíhajícího řízení o žalobě, a to z důvodu, že v těchto správních řízeních se jednalo o jiné potraviny, tedy medy jiného druhu, případně jiné šarže, které žalobkyně uváděla na trh, přičemž uvedla jednotlivá rozhodnutí vydaná i v jiných správních řízeních s uvedením čeho se tato rozhodnutí týkala. Dále uvedla, že za potraviny jí uvedené v nyní posuzované věci nebyla žalobkyně kromě napadeného rozhodnutí nikterak trestána a nedošlo tak k porušení zásady „*ne bis in idem*“. Dle žalované nebyly naplněny znaky pro pokračující či trvající správní delikt, přičemž v případě trvajícího správního deliktu nelze mluvit o nepřetržitém uskutečňování skutkové podstaty, když jednotlivé medy byly účastníkem řízení na trh uváděny v různém časovém údobí zcela nezávisle na sobě a pro pokračující správní delikt dle žalované není splněna podmínka jednotného záměru pachatele. Navíc je sporné, zda jednotný záměr lze shledat v případě nedbalostních deliktů, respektive takových, u kterých se zavinění vůbec nevyžaduje. Pokud se týká odkazu žalobkyně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále v rozhodnutí jen „NSS“) č. j. 9 Afs 55/2013-43 ze dne 17. 7. 2014, k tomu uvedla, že závěry zde uvedené se týkají individuálního správního řízení a pokračování bylo spatřováno v jednání správního orgánu, který má zcela specifické postavení jakožto orgán veřejného práva oproti žalobkyni. Ve vztahu k námitce vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právních povinností žalobkyně zabránila, uvedla, že otázkou liberace dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách se žalovaná v rámci napadeného rozhodnutí dostatečně zabývala na straně 7 a je to právě žalobkyně, která uváděla na trh potraviny, která nesplňovala požadavky potravinového práva a nese v daném případě objektivní odpovědnost za své jednání s možností liberace, avšak dle žalované nelze považovat skutečnosti, které žalobkyně uvádí v žalobě, za aktivní kroky, které by vedly k zabránění správního deliktu. Z obecně uvedeného systému zpracování kontroly a vynaložených nákladů nelze dovodit, že žalobkyně testovala či nechala testovat předmětnou komoditu med, respektive konkrétní medy uvedeného druhu a šarže, a pokud se týká námítky ve vztahu k zákonu č. 395/2009 Sb., pak tento předpis nikterak žalobkyni neomezoval nechat si provést sama rozbory potravin. Rovněž spoléhání na to, že výrobci bylo uděleno označení kvality KLASA, nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, navíc za situace, kdy toto označení KLASA tomuto výroku bylo odebráno. Pokud se týká vyžádání si spisu vedeného státní veterinární správou, pak tam projednávaná věc se týkala

dovozu medu, nicméně v nyní posuzované věci se týká medu, který má deklarovanou zemi původu v ČR. Dle žalované žalobkyně nad rámec svých zákonných povinností nevyvinula žádnou aktivní činnost k tomu, aby se mohla zprostit své i jinak zákonem dané objektivní odpovědnosti. Pokud se týká nepřiměřenosti pokuty, pak žalovaná odkázala na hodnocení správního orgánu I. stupně a v jeho hodnocení neshledala žádné závažné pochybení.

D. Obsah správního spisu

6. Ze správního spisu se podává, že SZPI, inspektorát v Olomouci provedl kontrolní úkony, a to dne 10. 11. 2015 v provozovně žalobkyně v Přerově, Prostějově a Olomouci, přičemž o provedených kontrolách byl vyhotoven vždy doklad o provedených kontrolních úkonech, přičemž v rámci kontroly byl vždy odebrán vzorek, a to medů, konkrétně medů tak, jak byly označeny v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž při takto prováděných kontrolách byla žalobkyně požádána o součinnost a tato součinnost byla správnímu orgánu I. stupně ze strany žalobkyně poskytnuta. Následně odebrané vzorky byly podrobeny zkoušce, a to u Státního veterinárního ústavu Jihlava, Odboru zkušební laboratoře s tím výsledkem, že u jednotlivých vzorků byly zjištěna rezidua cizích látek tak, jak byla popsána ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Náklady na provedení těchto zkoušek byly následně vyúčtovány.
7. Dále se z obsahu správního spisu podává, že byly provedeny kontrolní úkony v provozovnách žalobkyně, a to dne 2. 12. 2015 v provozovně Přerov a téhož dne současně v provozovně Prostějov s tím, že tyto úkony byly zaměřeny na kontrolu, zdali vzorky medu, které byly shledány nezpůsobilými z důvodu kontaminace farmakologicky účinnými látkami, se i nadále nacházejí na těchto provozovnách žalobkyně a bylo zjištěno, že tyto produkty se v prodejních částech provozoven nenacházejí.
8. Ve správním spise se dále nacházejí protokoly o zkouškách jednotlivých odebraných vzorků medu vždy s výsledkem, že tyto vzorky nevyhovují parametrům stanoveným rozhodnutím komise 2002/657 EC a nařízení komise EU 37/2010 pro testované látky s tím, že další kontrola byla provedena 11. 1. 2016 a 18. 1. 2016. V průběhu celého správního řízení žalobkyně spolupracovala se správním orgánem a dodávala jím požadované nákupní doklady a jiné listiny, které správní orgán I. stupně ke své činnosti vyžadoval. Na základě takto provedených kontrol správní orgán I. stupně oznámením ze dne 3. 3. 2016 zahájil správní řízení vůči žalobkyni, přičemž v tomto oznámení dopodrobna popsal způsob prováděné kontroly a výsledky takto provedené kontroly včetně nákladů, které s takovou kontrolou a odběrem vznikly, přičemž k oznámení připojil i příslušné vyúčtování nákladů spojených s analýzou odebraných vzorků. Následně dne 24. 3. 2016 provedl správní orgán I. stupně důkaz listinou mimo ústní jednání, přičemž k tomuto provedení důkazů se žalobkyně nedostavila a v rámci tohoto protokolu správní orgán I. stupně uvedl veškeré listiny, které k důkazu provedl včetně Žádosti o rychlé hodnocení rizika – antibiotika a sulfonamidy v medu vyhotoveného Státním zdravotním ústavem centrem zdraví výživy a biopotravin. Na základě takto provedeného dokazování správní orgán I. stupně následně vydal své rozhodnutí, které bylo napadeno odvoláním žalobkyně, o kterém rozhodla žalovaná nyní napadeným rozhodnutím.

E. Posouzení žaloby krajským soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

9. Podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách (ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného) *provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny.*
10. Podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o potravinách (ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného) *za správní delikt se uloží pokuta do 50 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c), k), p) nebo q) nebo odstavce 2 písm. d) nebo o).*
11. Dle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, se nepovažuje potravina za bezpečnou, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě. Dle odst. 5 se pak při rozhodování o tom, zda potravina není vhodná k lidské spotřebě, bere v úvahu skutečnost, zda není potravina s ohledem na své zamýšlené použití nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu. V návaznosti na uvedenou právní úpravu pak čl. 23 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 470/2009 pojednává o případech, kdy potraviny živočišného původu obsahují rezidua farmakologicky účinné látky, a to ve spojení s čl. 14 tohoto Nařízení a s čl. 1 a tabulkou č. 1 přílohy Nařízení Komise (EU) č. 37/2010, o farmakologicky účinných látkách a jejich klasifikaci podle maximálních limitů reziduí v potravinách živočišného původu.
12. Krajským soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. s. ř. s. v platném znění – dále jen „s. ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Věc v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení jednání, když žalobkyně se ve stanové lhůtě nevyjádřila k tomu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání a ve smyslu § 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s. tak nastala fikce udělení souhlasu s takovýmto postupem a žalovaná výslovně s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasila.
13. Pokud se týká důkazních návrhů, které žalobkyně uvedla ve své žalobě a které nejsou součástí správního spisu, pak krajský soud nepovažoval s ohledem na níže uvedené závěry za nezbytné tyto důkazy provádět a k tomu nařizovat jednání k projednání žaloby.
14. Pokud se pak týká jednotlivých rozhodnutí správních orgánů v jiných řízeních, na které se odvolávala žalobkyně ve své žalobě, a to konkrétně rozhodnutí ze dne 4. 8. 2016 č. j. SZPI/AE 194-30/2016, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Praze ze dne 22. 4. 2016 č. j. SZPI/AE 194-26/2016, rozhodnutí ze dne 4. 8. 2016 č. j. SZPI/AB 584-33/2016, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Ústí nad Labem ze dne 22. 4. 2016 č. j. SZPI/AB 584 - 27/2016, rozhodnutí ze dne 18. 8. 2016 č. j. SZPI/AD 755-153/2016, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Brně a rozhodnutí ze dne 24. 8. 2016 č. j. SZPI/AC 651-21/2016, který žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Hradci Králové, považuje krajský soud obsah těchto rozhodnutí a skutečnost, že tato rozhodnutí byla vydána, za nesporná mezi účastníky, neboť v tomto směru se tvrzení jak žalobkyně, tak i žalované shodují.
15. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že prostřednictvím laboratorních zkoušek správní orgány zjistily, že v žalobkyní uváděných potravinách na trh – různých medů, tak,

jak jsou uvedeny v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, byla zjištěna kontaminace farmakologicky účinnými látkami. Žalobkyně se však bránila jak uložené pokutě ve výši 810.000 Kč, k níž uváděla jednak porušení zásady *ne bis in idem*, s tím, že vynaložila veškeré úsilí, které lze na ní požadovat, aby porušení povinnosti zabránila a jednal namítala nepřiměřenost pokuty. Současně mezi účastníky nebylo sporu o provedení kontrol mezi v provozovnách žalobkyně i jinými inspektoráty SZPI (Praha, Brno, Ústí nad Labem, Hradec Králové) a o výsledku těchto kontrol.

K obecným námitkám nepřezkoumatelnosti, absence zákonných náležitostí rozhodnutí

16. Předně považuje krajský soud za vhodné uvést, že námitky, tak jak je žalobkyně vymezila v bodě B odst. [a] odůvodnění tohoto rozsudku, jsou vymezeny velice obecně bez konkrétní specifikace na danou věc. Takto obecně vytčená pochybení v napadeném rozhodnutí krajský soud však neshledal. Náležitosti rozhodnutí upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen s. ř.), ve svém ustanovení § 68, kdy v odst. 1 předepisuje obsah rozhodnutí, a to výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, v odst. 2 je pak upraveno konkrétně, že ve výrokové části je potřebné uvést řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků – zde názvem a sídlem. V odůvodnění se uvedou důvody výroku či výroků, podklady pro jejich vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, i informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V poučení se pak uvádí, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě a od kterého dne se taková lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého orgánu se odvolání podává. Krajský soud je přesvědčen, že uvedenému požadavku žalovaná svým rozhodnutím ze dne 24. 8. 2016 vyhověla. Rozhodnutí žalované splňuje formální požadavky na správní rozhodnutí. Též po obsahové stránce rozhodnutí žalované netrpí žádnými vadami, když žalovaná ve svém rozhodnutí, resp. v odůvodnění svého rozhodnutí vymezila svá kontrolní zjištění, resp. kontrolní zjištění a závěry orgánu I. stupně, odvolací námitky a tyto přehledným způsobem vypořádala, a to objektivním a vyčerpávajícím způsobem. Závěry žalované jsou pak zcela přezkoumatelné, o čemž svědčí i skutečnost, že žalobkyně byla schopna na tyto závěry adekvátně ve své žalobě reagovat. Není zřejmé, jaké podmínky nebyly splněny pro potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když žalovaná své rozhodnutí postavila na závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je věcně i právně správné.
17. Soud tedy po přezkoumání věci konstatuje, že neshledal důvod, pro který by měl přistoupit k zrušení napadeného rozhodnutí z výše namítaných důvodů.

K námitce porušení zásady „ne bis in idem“

18. V žalobě žalobkyně namítala, že byla porušena uvedená zásada, protože byla vícekrát potrestána za jeden skutek v podobě pokračujícího správního deliktu, přičemž uvedla jednotlivá další rozhodnutí jiných inspektorátů SZPI, kterými byla žalobkyni udělena pokuta za naplnění stejné skutkové podstaty (rozhodnutí inspektorátů SZPI v Praze, Ústí nad Labem, Brně a Hradci Králové). Krajský soud považuje za vhodné uvést, že správní delikt byl žalobkyní spáchán za účinnosti zákonné úpravy v oblasti trestání přestupků a správních deliktů, který neznal pojem pokračující správní delikt, tedy do účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který již tento pojem v § 7 výslovně definuje.

19. Dále považuje krajský soud za nezbytné zdůraznit, že dříve, než ve věci rozhodl, NSS ve skutkově obdobné věci týkající se žalobkyní v žalobě zmiňovaného rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2016 č. j. SZPI/AC 651-21/2016, kterým zamítla žalovaná odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí inspektorátu SZPI v Hradci Králové ze dne 26. 4. 2016, č. j. SZPI/AC651-17/22016, již rozhodl o kasační stížnosti žalobkyně, a to rozsudkem ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/22017 – 62, přičemž v tomto rozsudku NSS řešil stejné námitky, které žalobkyně vznesla i v nyní projednávané žalobě. Krajský soud závěry NSS vyplývající z jeho rozsudku a týkající se porušení zásady „*ne bis in idem*“ a zásady absorpční přejímá a v dalším z nich ve svém rozhodnutí vychází.
20. Nejvyšší soud ve své judikatuře dovodil pro oblast správního trestání možnost použití analogie s trestním právem v případech, kdy správní právo určitou oblast neřeší a takový výklad nevede k újmě účastníka ani k újmě na ochraně veřejného zájmu (např. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67), tak jako ustálil vymezení pojmu pokračujícího správního deliktu pomocí této analogie (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, č. j. 2 Afs 93/2008–920, publ. pod č. 1857/2009 Sb. NSS, nebo z novějších rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012–33, a ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017–53). V rozsudku ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 Afs 55/2013–43 NSS uzavřel, že: „*U pokračování v deliktu dílčí útoky musí současně a) naplňovat skutkovou podstatu stejného deliktu, b) vykazovat souvislost časovou a v předmětu útoku, c) být spojeny stejným nebo obdobným způsobem provedení a d) být vedeny jednotným záměrem pachatele.*“ Všechny tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011–74).
21. Promítnuto na nyní projednávanou věc se zohledněním ostatních rozhodnutí inspektorátů SZPI, jak jsou uvedena výše a závěrů NSS uvedených v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/22017–62, žalobkyně naplnila skutkovou podstatu stejného správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách spočívajícího v nedodržení požadavků na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny. Její jednání vykazovalo souvislost v předmětu útoku, kterým byl vždy zájem spotřebitelů na bezpečnosti potravin uváděných na trh. Je rovněž zřejmá časová souvislost, jelikož dotčené závadné medy byly žalobkyni dodávány postupně v období mezi únorem a říjnem 2015 a byly na trh uváděny do října nebo listopadu 2015, kdy byly provedeny kontroly inspektoráty SZPI. Také podmínka stejného nebo obdobného způsobu provedení byla v projednávaném případě splněna, neboť žalobkyně se dopouštěla v zásadě totožného jednání, když odebírala medy od společnosti Včelpo, spol. s r.o. a uváděla je na trh na různých místech České republiky. Ani skutečnost, že se jednalo v případě žalobkyně a jednotlivých kontrol jednotlivých inspektorátů o různé druhy a šarže medu nevede k odlišení jednotlivých případů, neboť všechny dotčené druhy a šarže medu spojovalo hned několik faktorů - stejný dodavatel, podobné doby minimální trvanlivosti (v rozpětí mezi březnem a říjnem 2018) i stejný problém v podobě obsahu vybraných farmakologicky účinných látek (pouze s rozdílem jiného množství a kombinace těchto látek v jednotlivých druzích a šaržích medu).
22. Zbývá tak vyřešení otázky, zda byl v případě jednání žalobkyně splněn poslední znak pokračujícího správního deliktu, a to jednotný záměr pachatele. NSS ve svém rozsudku ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33 uzavřel, že: „*jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a tímž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrubších*

rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru.“ NSS ve vztahu ke správním deliktům právnických osob v rozsudku ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 Afs 55/2013–43 uvedl, že: „posuzování jednotného záměru u jiných správních deliktů spáchaných právnickou osobou je specifické, neboť je u nich dána objektivní odpovědnost.“ V tomto rozsudku NSS dovodil, že u právnické osoby v rámci zhodnocení jednotného záměru postačí, že ačkoli si byla vědoma své zákonné povinnosti, přesto ji nesplnila.

23. V nyní posuzované věci však nelze dovodit, že by žalobkyně již od počátku zamýšlela opakovaně uvádět na trh závadné medy, neboť až do provedení kontrol inspektoráty SZPI o jejich závadnosti nevěděla. Ostatně tuto nevědomost žalobkyně používala i ve své argumentaci v žalobě při tvrzení liberačních důvodů a správní orgány ani netvrdily, že by žalobkyně zamýšlela závadné medy na trh uvádět, naopak žalovaná v napadeném rozhodnutí výslovně uvedla, že nebylo prokázáno, že by žalobkyně disponovala záměrem prodávat medy obsahující farmakologicky účinné látky. Z uvedeného se tak podává, že pokud žalobkyně nevěděla o tom, že na trh uvádí závadné medy, nemohla tím sledovat jednotný záměr a jednání žalobkyně tak nemohlo naplnit jeden skutek ve formě pokračujícího správního deliktu. Zásada „*ne bis in idem*“ tak porušena nebyla.

K námitce vyvinění

24. Žalobkyně namítala své vyvinění s odkazem na § 17i odst. 1 zákona o potravinách, podle kterého právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Žalobkyně jednak poukazovala na objem každoročně prováděných kontrol za účelem ověření kvality prodávaného zboží, u sortimentu medů však žádné kontroly ani neuváděla, pouze odkazovala na dobrou víru jak svoji, tak i dodavatele výrobků, s tím, že v celém procesu bylo v tomto směru spoléháno na prověřovací proces státních kontrolních orgánů. Sama žalobkyně uváděla, že viník kontaminace není prakticky znám. Dle krajského soudu pokud tedy není přímý viník kontaminace medů znám, pak při prodeji kontaminovaného výrobku je dána objektivní odpovědnost žalobkyně. Její vztah ke svému dodavateli je pak dán zajisté smluvní úpravou, která zajišťuje i případné škodové nároky žalobkyně. V posuzované věci není úkolem krajského soudu zkoumat, kdy, kde a jakým způsobem došlo ke kontaminaci medů, a to mnoha druhů, které dříve nesly značku KLASA. Objektivní odpovědnost v tomto smyslu u žalobkyně totiž znamená, že spotřebitel nebude vystaven riziku spotřeby nevhodného, případně zdraví škodlivého výrobku. Pokud pak žalobkyně odkazovala na postup Státní veterinární správy týkající se kontroly dovážených medů, žalovaná správně uzavřela, že u výrobku byla deklarována jako země původu Česká republika, a soud je proto přesvědčen, že žalobkyně se nemůže vyvinut ani odkazem na případné garance orgánů Státní veterinární správy a dalších orgánů, popř. zjištění ze spisu státní veterinární správy týkající se jiného subjektu. Uvedenou námitku tak krajský soud důvodnou neshledává.

K námitce porušení absorpční zásady

25. Žalobkyně ve své žalobě namítala, že jí udělená pokuta ve výši 810.000 Kč je zcela nepřiměřená, a to i s ohledem na pokuty, které jí byly uloženy v jiných obdobných řízeních, a to rozhodnutím inspektorátu v Praze ze dne 22. 4. 2016, č. j. SZPI/AE194-26/2016 (pokutou ve výši 300.000 Kč), rozhodnutím inspektorátu v Ústí nad Labem ze dne 22. 4. 2016, č. j. SZPI/AB584-27/2016 (pokutou ve výši 640.000 Kč), rozhodnutím

inspektorátu v Brně ze dne 20. 4. 2016, č. j. SZPI/AD755-149/2016 (pokutou ve výši 3.020.000 Kč) a rozhodnutím inspektorátu v Hradci Králové ze dne 26. 4. 2016, č. j. SZPI/AC651-17/2016 (pokutou ve výši 300.000 Kč) a dále s ohledem na pokutu uloženou výrobcí závadného medu (1.200.000 Kč) a na doposud nejvyšší pokutou uloženou žalovanou jakémukoliv subjektu (metanolová aféra). Žalobkyně sice uvedenou námitkou formálně brojila proti nepřiměřené výši uložené pokuty, avšak s ohledem na skutečnost, že nepřiměřenost pokuty žalobkyně spojovala s jinými pokutami uloženými jednotlivými inspektoráty za obdobné jednání, směřuje obsahově tato námitka do posouzení uložené pokuty i z hlediska zásady absorpční (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017–62).

26. Nejvyšší správní soud již judikoval, že při trestání správních deliktů se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007–135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS). 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 nabyl právní moci a neplatí o něm fikce neodsouzení. Toto pojetí souběhu akceptoval Nejvyšší správní soud analogicky také pro oblast správního trestání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008–328, publ. pod č. 1767/2009 Sb. NSS).
27. V rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017–62 NSS uzavřel, že: *“Zásady trestání správních deliktů právnických osob spáchaných v souběhu zákon o potravinách ani další aplikovatelné normy správního práva k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí neupravovaly. Pro takové situace bylo judikaturou ve správním soudnictví v minulosti připuštěno analogické užití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), podle něž se za více přestupků téhož pachatele projednávaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprůšnější postižitelný, jinými slovy je třeba použít absorpční zásadu (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 – 34, publikovaný pod č. 182 Soudní judikatury ve věcech správních, k jehož závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, v již zmiňovaném rozsudku č. j. 5 Afs 9/2008–328, či v rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017–53).“*
28. V nyní posuzované věci žalobkyně spáchala správní delikty potrestané sbíhajícími se rozhodnutími SZPI ve vícečinném souběhu, neboť se všech správních deliktů dopustila dříve, než bylo vydáno první odsuzující rozhodnutí SZPI, kterým bylo rozhodnutí inspektorátu SZPI v Olomouci ze dne 11. 4. 2016, č. j. SZPI/AH803-53/2016. Společné řízení o všech skutcích se nevedlo, když vedení společného řízení nebylo v dané věci bezpodmínečně nutné. Ve věci správních deliktů žalobkyně spojení jednotlivých řízení bránilo to, že k nim nebyl příslušný týž správní orgán, ale několik inspektorátů SZPI podle jejich místní příslušnosti, avšak jak uzavřel NSS v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 – 62: *„Na druhou stranu je třeba podotknout, že cesta ke společnému řízení nebyla procesně úplně uzavřená, neboť nadřízený správní orgán (tj. ústřední inspektorát SZPI) mohl v souladu s § 131 odst. 2 písm. b) s. ř. delegovat projednání a rozhodnutí věci na jeden z věcně příslušných inspektorátů SZPI za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení, aby byla zajištěna potřebná provázanost rozhodnutí.“* Ani v případech, kdy není vedeno společné řízení o správních deliktech spáchaných v souběhu, však správní orgány

nemohou rezignovat na absorpční zásadu. V rozsudku č. j. 6 As 116/2017–53 Nejvyšší správní soud 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.“

29. Žalovaná tak měla povinnost uplatnit absorpční zásadu. Správní orgány sice nepřistoupily ke spojení věcí ke společnému řízení, čímž neporušili žádné zákonné ustanovení, avšak to neznamená, že by nebylo možné zohlednit absorpční zásadu. Jak totiž uvedl NSS v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017–62: „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 proto 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.“ Uvedené závěry se sice týkaly rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2016, č. j. SZPI/AC651-21/20016, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí inspektorátu v Hradci Králové ze dne 26. 4. 2016, č. j. SZPI/AC651-17/2016, a to v obdobné věci, avšak jsou aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc.
30. Jak se podává z nesporných tvrzení účastníků, žalobou napadené rozhodnutí bylo žalovanou vydáno dne 24. 8. 2016 a žalobkyni doručeno dne 25. 8. 2016, přičemž tímto rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí inspektorátu SZPI Olomouc ze dne 11. 4. 2016, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 810.000 Kč. Dne 22. 4. 2016 vydal své rozhodnutí inspektorát SZPI v Praze, kterým uložil žalobkyni pokutu ve výši 300.000 Kč a uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno žalovanou rozhodnutím ze dne 4. 8. 2016, které bylo doručeno žalobkyni dne 5. 8. 2016. Současně dne 22. 4. 2016 vydal své rozhodnutí inspektorát SZPI v Ústí nad Labem, kterým uložil žalobkyni pokutu ve výši 640.000 Kč a uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno žalovanou rozhodnutím ze dne 4. 8. 2016, které bylo doručeno žalobkyni dne 5. 8. 2016. Dne 21. 4. 2016 vydal své rozhodnutí inspektorát SZPI v Brně, kterým uložil žalobkyni pokutu ve výši 3.020.000 Kč a uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno žalovanou rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016, které bylo doručeno žalobkyni dne 19. 8. 2016.
31. Je tak evidentní, že by inspektorát SZPI v Olomouci v celé řadě vydaných rozhodnutí jako správní orgán I. stupně vydal první rozhodnutí o uložení pokuty, nabylo toto rozhodnutí právní moci až dnem doručení rozhodnutí o odvolání žalobkyni, tedy dnem 25. 8. 2016. Z uvedeného vyplývá, že dříve, než rozhodnutí žalované nabylo právní moci, stala se pravomocnými jiná rozhodnutí inspektorátů SZPI (Praha, Ústí nad Labem, Brno) a žalovaná tak měla prostor, aby tato rozhodnutí a zde uložené pokuty zohlednila při svém rozhodování o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci ze dne 11. 4. 2016 č. j. SZPI/AH 803–53/2016, v rámci, kterého žalobkyně rovněž brojila proti kumulaci pokut. Žalovaná se

však uvedenou zásadou neřídila (resp. se jí řídila pouze ve vztahu k jí posuzovaným 4 skutkům) a dopustila se pochybení při ukládání sankce, a tudíž nesprávného posouzení právní otázky.

Závěr

32. S ohledem na výše uvedené krajský soud rozhodnutí žalované dle § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
33. V dalším řízení je na žalované, aby 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.

F. Náklady řízení

34. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobkyně byla v řízení plně úspěšným účastníkem a má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 3.000 Kč představující zaplacený soudní poplatek ze žaloby.
35. Soud proto uložil žalované zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., o. s. ř. ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné rozhodnutí může se žalobkyně domáhat svého práva výkonem rozhodnutí nebo exekucí.

Olomouc 25. dubna 2018

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu