



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka v právní věci

žalobce: **Zemědělské družstvo Senice na Hané**, IČO: 00147648
sídlem Vodní 214, 783 45 Senice na Hané
zastoupený advokátem Mgr. et. Mgr. Bc. Janem Holasem
sídlem Aloise Krále 10, 796 014 Prostějov

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 17, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2025, č. j. MZE-9277/2025-18111, sp. zn. MZE-57780/2024,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zčásti změnil formulaci výroku a ve zbytku

potvrdil správnost rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále též „správní orgán prvního stupně“ či „ÚKZÚZ“) ze dne 31. 10. 2023, č. j. UKZUZ 189511/2023. ÚKZÚZ rozhodoval jako věcně příslušný správní orgán na úseku krmiv ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 16 odst. 1 zákona č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krmivech“), a § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v řízení o přestupku vedeném z moci úřední podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, pro porušení Přílohy k Prováděcímu Nařízení Komise (EU) 2015/724 o povolení retinyl-acetátu, retinyl-palmitátu a retinyl-propionátu jako doplňkových látek pro všechny druhy zvířat (dále jen „Prováděcí Nařízení EU 2015/724“), Přílohy k Nařízení Komise (ES) č. 1334/2003, kterým se mění podmínky pro povolení některých doplňkových látek v krmivech, které patří do skupiny stopových prvků (dále jen „Nařízení č. 1334/2003“), ve spojení s Prováděcím Nařízením Komise (EU) 2018/1039, o povolení octanu měďnatého monohydrátu, uhličitanu-dihydroxidu měďnatého monohydrátu, chloridu měďnatého dihydrátu, oxidu měďnatého, síranu měďnatého pentahydrátu, chelátu mědi aminokyselin hydrátu, chelátu mědi a bílkovinných hydrolyzátů, měďnatého chelátu glycinu hydrátu (v pevné formě) a měďnatého chelátu glycinu hydrátu (v kapalně formě) jako doplňkových látek pro všechny druhy zvířat (dále jen „Prováděcí Nařízení EU 2018/1039“) a Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 767/2009 o uvádění na trh a používání krmiv (dále jen „Nařízení ES č. 767/2009“).

2. Citovaným rozhodnutím ÚKZÚZ byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků dle § 19a odst. 2 písm. k) a l) zákona o krmivech, kterého se dopustil tím, že:

a) dne 14. 6. 2021 v provozu Výrobna krmných směsí Senice na Hané (reg. číslo provozu: CZ 800911-01) vyrobil za účelem jeho použití ke krmení zvířat ve vlastním provozu kompletní krmnou směs pro nosnice, obchodní název N1 ZD Senice, č. partie 328, u něhož byl následným vyhodnocením odebraného vzorku (vzorek č. 428/2021) zjištěn vyšší obsah popela 14,4 %, který neodpovídal jeho deklaraci 12,3% uvedené na označení tohoto krmiva, což znamenalo nedodržení jeho deklarovaného množství a vyšší obsah doplňkové látky vitaminu A 19.100 m.j./kg (retinyl-acetát 3a672a), který zároveň neodpovídal jeho deklarované hodnotě 7.463 m.j./kg uvedené na označení téhož krmiva, než pro tuto látku připouští prováděcí Nařízení EU č. 2015/724. Nařízením EU 2015/724 je stanoven maximální limit pro vitamin A 10.000 m.j./kg;

b) dne 6. 8. 2021 v provozu Výrobna krmných směsí Senice na Hané (reg. číslo provozu: CZ 800911-01) vyrobil za účelem jeho použití ke krmení zvířat ve vlastním provozu kompletní krmnou směs pro nosnice, obchodní název N1 ZD Senice, č. partie 432, u něhož byl následným vyhodnocením odebraného vzorku (vzorek č. 622/2021) zjištěn vyšší obsah mědi 32,6 mg/kg (E4 síran měďnatý pentahydrát), který zároveň neodpovídal její deklarované hodnotě 15 mg/kg), uvedené na označení téhož krmiva, než pro tuto látku připouští Nařízení ES č. 1334/2003, ve spojení s Prováděcím nařízením EU 2018/1039, a vyšší obsah doplňkové látky-vitaminu A 21.000 m.j./kg (retinyl-acetát 3a672a), který zároveň neodpovídal její deklarované hodnotě 10.000 m.j./kg uvedené na označení téhož krmiva, než pro tuto látku připouští prováděcí Nařízení EU 2015/724. Nařízením EU 2015/724 je stanoven maximální limit pro vitamin A 10.000 m.j./kg a Prováděcím nařízením EU 2018/1039 k Nařízení ES č. 1334/2003 25 mg/kg pro měď),

čímž nedodržel v případech sub a) a sub b) požadavky na obchodní úpravu a označování krmiv při jejich používání dle čl. 4 odst. 2 písm. a) a b) Nařízení ES č. 767/2009, čímž spáchal

přestupek dle § 19a odst. 2 písm. l) zákona o krmivech, ve znění účinném do 30. 11 2022, a nadto v případech nadlimitního výskytu doplňkových látek mědi a vitaminu A rovněž požadavky na bezpečnost krmiv při jejich používání ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) citovaného nařízení, a pro použití těchto doplňkových látek podle čl. 3 odst. 1 písm. b) Nařízení ES č. 1831/2003, čímž spáchal přestupek dle § 19a odst. 2 písm. k) téhož zákona.

3. Za uvedené přestupky spáchané ve vícečinném nestejnorodém souběhu, z nichž přestupek podle § 19a odst. 2 písm. k) zákona o krmivech, je nejzávažnější (resp. nejpřísněji postižitelný), se v souladu s § 19a odst. 5 písm. a) zákona o krmivech, ve spojení s § 41 odst. 1, věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky uložena ve společném řízení pokuta ve výši 30 000 Kč.
4. Z obsahu správního spisu i odůvodnění rozhodnutí ÚKZÚZ vyplývá, že dne 16. 6 2021 a dne 6. 8. 2021 provedli pracovníci Oddělení kontroly zemědělských vstupů ÚKZÚZ Opava úřední kontrolu v provozovně účastníka řízení (Výroba krmných směsí, registrační číslo provozu CZ 800911-01) za účelem dodržování podmínek [stanovených předpisy Evropské unie, zákonem o krmivech a prováděcími právními předpisy] při výrobě, skladování, používání nebo uvádění do oběhu krmiv, doplňkových látek nebo premixů. V rámci úřední kontroly byl dne 16. 6. 2021 odebrán k analytickému rozboru vzorek vyrobeného Komplexního krmiva pro nosnice, obchodní název N1 ZD Senice, č. partie 328 (vzorek č. 428) a dále dne 6. 8. 2021 vzorek Komplexního krmiva pro nosnice, obchodní název N1 ZD Senice, č. partie 432 (vzorek č. 622) za účelem ověření deklarovaných složení uvedených krmiv.
5. Zjištěné nedostatky spočívaly v porušení uvedených ustanovení krmivářských předpisů, které bylo prokázáno etiketami komplexních krmiv pro nosnice, provedenými hodnoceními odebraných vzorků z vyrobených komplexních krmiv, kdy z Protokolu o zkouškách vzorku č. 929/2021/KOP ze dne 30. 7. 2021 a z Hodnocení vzorku č. 428/2021 ze dne 2. 8. 2021, vyplynulo, že Komplexní krmivo pro nosnice, obchodní název N1 ZD Senice, č. partie 328, obsahovalo vitamin A v nadlimitním množství, a vyšší obsah popela oproti deklarované jakosti, na jejichž základě bylo toto krmivo správním orgánem posouzeno jako nejakostní výrobek nesplňující zároveň požadavky na bezpečnost krmiv. Z dalšího Protokolu o zkouškách vzorku č. 1147/2021/KOP ze dne 7. 9. 2021 a Hodnocení vzorku č. 622/2021 ze dne 10. 9. 2021 Komplexního krmiva pro nosnice, obchodní název N1 ZD Senice, č. partie 432, vyplynulo, že toto krmivo obsahovalo měď a vitamin A v nadlimitním množství, na jejichž základě bylo toto krmivo správním orgánem rovněž posouzeno jako nejakostní výrobek nesplňující požadavky na bezpečnost krmiv.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

6. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
7. Žalobce svými žalobními námitkami brojí především proti správním orgánům tvrzenými porušeními uvedených ustanovení krmivářských předpisů. Žalobce předně namítá, že výroková část rozhodnutí ÚKZÚZ byla od samého počátku v rozporu se zákonem, přičemž změna provedená žalovaným v napadeném rozhodnutí byla nepřípustná, neboť až žalovaný svou změnou zahrnul do výrokové části prakticky všechny rozhodující okolnosti popisu skutku, což měl učinit ÚKZÚZ.
8. Žalobce především namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nedostatečně zjištěný skutkový stav, resp. že závěry správních orgánů nemají oporu ve spise. V této souvislosti zpochybňuje

způsob odebírání a hodnocení vzorků krmiva. Výsledky analýz odebraných vzorků považoval za neprůkazné, jelikož není náležitým způsobem popsán způsob odběru vzorků, nakládání s nimi a existují značné prodlevy mezi odběrem vzorků a jejich analýzou, není dostatečně zohledněna nejistota testování a vzorkování, a není vysvětleno, jak je možné při využívání premixů dosáhnout dodržení deklarovaných hodnot některých látek při současném překročení deklarovaných hodnot jiných látek. Žalovaný i ÚKZÚZ však vychází z podkladů, které přesně nepopisují odběr vzorků a nakládání s nimi. Okolnosti odběru vzorků a nakládání s nimi nejsou objektivně zachycené a podložené důkazy, ale jsou pouze v rovině tvrzení správního orgánu, přičemž závěry vycházející z takových tvrzení nejsou přezkoumatelné. Nedostatky v odběrech vzorků žalobce dokládá čestnými prohlášeními zaměstnanců (Ing. J. F. a P. Š.), kdy nedošlo k odběru vzorků hotového kompletního krmiva, ale vzorků směsi, která stále byla v procesu zpracování. Jelikož nebyly vzorky odebrány až po skončení výrobního procesu, mohlo dojít k tomu, že směs v dopravníku byla nehomogenní, protože ještě neprošla celou linkou, nebo mohlo dojít v místě odběru (u krytu dopravníku) k segregaci či sedimentaci látek. Proto je stěžejní složení krmiva až po výstupu z linky a nikoli jeho složení na jednotlivých stanovištích linky, kde se z různých důvodů mohou výsledky rozborů vzorků lišit.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě má i nadále za to, že správní orgány nijak nepochybily, a proto nesouhlasí s námitkami žalobce, které se nadto obsahově překrývají s námitkami odvolacími. Pokud jde o změnový výrok, žalovaný uvádí, že jeho rozhodnutím nebylo nahrazeno vlastní posouzení a okolnosti skutku, které učinil ÚKZÚZ. Žalovaný postupoval zcela v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, když pouze „formálně“ doplnil výrok odvoláním napadeného rozhodnutí o přesné hodnoty deklarované, tak i zjištěné analýzou, které byly zjištěny oproti deklarovaným hodnotám uvedeným na označení krmiva pro nosnice a zároveň o maximální limity, ve zbytku svého rozhodnutí výrok rozhodnutí ÚKZÚZ žalovaný potvrdil. Žalovaný tak nevymezil nové skutkové podstaty spáchaných přestupků, ze kterých byl žalobce uznán vinným a za které mu byla zcela oprávněně uložena pokuta. Skutečnosti vyplývající z uvedené změny výroku jsou uvedeny rovněž v odůvodnění výroku rozhodnutí ÚKZÚZ a součástí spisového materiálu.
10. K námitkám ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu a absence opory skutkových zjištění ve správním spisu žalovaný upozorňuje, že pokud žalobce nesouhlasil s úřední kontrolou, odběrem a hodnocením vzorků, popřípadě jejich způsobem provedení, stejně jako s tím, co je celkem jasné, srozumitelné, určité a dostatečně popsáno v předmětných protokolech, měl právo podat námitky, což však neučinil, přestože byl ze strany ÚKZÚZ řádně poučen.
11. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrvává na své žalobní argumentaci. Dále pak rozporují vyjádření žalovaného, že žalobce nepodal proti kontrolním zjištěním námitky, že nenamítal vadnost postupu již při samotném odběru vzorků a že neprokázal dostatečným způsobem, jak k odběru vzorků mělo dojít. Dle žalobce to je ale správní orgán, kdo má bez důvodných pochybností prokázat naši vinu. Trvá proto na tom, že vina za přestupek nebyla v daném řízení bez důvodných pochybností prokázána.

IV. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

13. Žalobce předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., svými žalobními námitkami částečně brojí proti způsobu, jakým se správní orgány vypořádaly s jím vznesenými námitkami, resp. jakým způsobem odůvodnily své závěry ohledně porušení uvedených ustanovení krmivářských předpisů. Proto se krajský soud před meritorním posouzením věci v první řadě zabýval otázkou přezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že kromě nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. jsou krajské soudy povinny přihlížet také k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, dle kterého „*ustanovení § 76 odst. 1 SŘS upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.*“). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.
14. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro již zmíněný nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu. Problematikou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
15. O takový případ se však u žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, ani u rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejedná. Jak již bylo uvedeno, žalobce svými žalobními

námitkami brojí zčásti proti způsobu, jakým se správní orgány vypořádaly s jím vznesenými námitkami v průběhu správního řízení. Krajský soud se s touto námitkou neztotožňuje. Pokud jde o povinnost odvolacího správního orgánu vypořádat se s odvolacími námitkami, krajský soud předesílá, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). To v první řadě znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. V druhé řadě z tohoto pravidla plyne, že druhostupňový orgán nemusí slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně, jestliže se s ní ztotožní. Jestliže tedy odvolací námitky korespondují s námitkami, které účastník řízení uplatňoval již v prvostupňovém řízení, a správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl důvody, proč těmto námitkám nepřisvědčil, nelze považovat odpovídající odvolací námitky za nevypořádané, jestliže se odvolací orgán s hodnocením prvostupňového orgánu ztotožnil. Taková situace nastala i v projednávané věci, neboť žalovaný ve svém rozhodnutí odkazuje na právní názor správního orgánu prvního stupně, z jehož rozhodnutí je zřejmé a seznatelné, na základě jakých důvodů dospěl k závěru o porušení uvedených ustanovení krmivářských předpisů. Napadené rozhodnutí žalovaného ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím tak poskytuje jasný obraz o tom, z jakého důvodu považuje žalovaný odvolací námitky za nedůvodné, jaký skutkový stav vzal za prokázaný, jak interpretoval právní úpravu a jak ji aplikoval na posuzovanou věc. Na rozdíl od žalobce je tak krajský soud toho názoru, že se žalovaný dostatečně a srozumitelně vypořádal se všemi jím uplatněnými odvolacími námitkami, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci, a není tak zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Stejně tak má za to, že dostatečným předestřel stěžejní důvody, na nichž jsou předmětné právní závěry založeny. Koneckonců skutečnost, že žalobce s nimi v žalobě podrobně věcně polemizuje, svědčí o tom, že byly ze strany žalovaného předestřeny srozumitelným a seznatelným způsobem.

16. V návaznosti na to krajský soud za nedůvodnou považuje rovněž námitku žalobce ohledně vad výroků a nerespektování zásady dvojinstančnosti řízení. Jak již bylo zmíněno, z judikatury správních soudů vyplývá, že na správní řízení, které je vedeno ve dvou stupních, je třeba nahlížet jako na jeden celek. Je-li vada rozhodnutí nebo řízení v prvním stupni plně zhojena v odvolacím nebo rozkladovém řízení, není správní řízení jako celek stíženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 9 As 37/2010-217, nebo ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8 Afs 20/2013-101). V řízení o přestupcích může orgán rozhodující o odvolání změnit rozhodnutí vydané v prvním stupni, pokud je i v odvolacím řízení zachována totožnost skutku. Změna by nebyla možná, pokud by odvolací orgán opíral své rozhodnutí o jiný skutek než rozhodnutí vydané v prvním stupni, nebo by rozhodnutí napadené odvoláním bylo nepřezkoumatelné pro nedostatečné vymezení skutku, takže by nebylo zřejmé, pro jaké protiprávní jednání byl účastník postižen (viz rozsudek ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 As 44/2004-62). O takovýto případ se však v nyní posuzované věci nejedná.
17. Pro posouzení totožnosti skutku je třeba rozlišit mezi pojmy „*skutek*“ a „*popis skutku*“, jak jsou vnímány v kontextu správního trestání i trestního práva, jehož zásady jsou přiměřeně použitelné i pro správní trestání. „*Skutek*“ je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo. Jedná se o určitou událost vyvolanou jednáním (konáním či opomenutím) člověka. Naproti tomu „*popis skutku*“ je jen jeho slovním vyjádřením, které zahrnuje popis těch jednání či skutkových okolností, které lze podřadit formálním znakům přestupku či správního deliktu uvedeným v zákoně. Popis skutku je nezbytnou náležitostí příslušného rozhodnutí a musí obsahovat skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty přestupku či správního deliktu, který je předmětem řízení. Jinými

slovy, musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný delikt spáchán (viz např. rozsudky ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009–66, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012–375; obdobně srov. Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, komentář k § 220).

18. Správní orgán vede správní řízení právě ohledně samotného skutku, nikoli popisu skutku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012–375). Podstatu skutku lze spatřovat především v jednání a v následku, který jím byl způsoben. Totožnost skutku bude proto zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace. Totožnost skutku nenarušují změny v jednotlivých okolnostech, které individualizují skutek (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1480/2006).
19. Povinnost zachovat totožnost skutku neznámá, že správní orgán musí rozhodnout na základě totožného popisu skutku, který byl uveden v oznámení o zahájení řízení. Řízení slouží právě k tomu, aby konkrétní okolnosti charakterizující daný skutek byly zjištěny a ověřeny. Některé okolnosti tak mohou být oproti oznámení o zahájení řízení přidány, jiné naopak odpadnou, ukáže-li se, že jsou pro následek irelevantní. Toto upřesnění nenarušuje totožnost skutku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1 As 46/2016–24).
20. Prizmatem výše uvedených závěrů krajský soud hodnotil způsob, jakým v nyní projednávané věci žalovaný změnil výrok rozhodnutí správního orgánu, přičemž dospěl k závěru, že uvedenou změnou výroku rozhodnutí týkající se konkrétních deklarovaných a zjištěných hodnot a uvedení jejich maximálních limitů, žalovaný nenarušil totožnost skutku, ani neporušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení, neboť došlo k zachování skutkové podstaty. Z oznámení o zahájení správního řízení č.j. UKZUZ 123175/2023 ze dne 24. 7. 2023 jednoznačně vyplývá, že z důvodu použití dvou kompletních krmiv pro nosnice s nadlimitním obsahem doplňkových látek – vitaminu A a mědi (nevyhovující rovněž deklarovanému složení) a vyššího obsahu popela proti jeho deklaraci uvedené na označení krmiv bylo zjištěno na základě úřední kontroly ÚKZÚZ, jejíž součástí bylo provedení hodnocení vzorků odebraných krmiv. Popis obou skutků obsahuje rozhodnutí ÚKZÚZ ve výrokové části, tak i v odůvodnění výrokové části. Výroková část obsahuje právně významné skutkové okolnosti, tedy že žalobce uvedeného dne, v daném čase (označeno místem a registračním číslem provozu) vyrobil za účelem jejich použití ke krmení zvířat ve vlastním provozu dvě kompletní krmiva nesplňující požadavky na označování/deklaraci z důvodu nedodržení přidaného množství popela a bezpečnost krmiv z důvodu nadlimitního výskytu doplňkových látek, což znamenalo rovněž nedodržení jejich přidaného množství do krmiva. Ta byla z důvodu zajištění jednoznačné identifikace a vyloučení záměny při popisu skutku označena ve výroku rozhodnutí nejen jejich názvy, nýbrž také čísla jednotlivých partií. Výše uvedené skutečnosti obsažené v oznámení a následně i ve výrokové části napadeného rozhodnutí ÚKZÚZ byly natolik konkrétní a shodovaly se také v podstatných okolnostech, a to v celém průběhu přestupkového řízení od zahájení až po vydání rozhodnutí žalovaného. Uvedená doplnění nezpůsobila, že by skutek byl zaměnitelný s jiným nebo že by žalobce mohl být potrestán za tentýž skutek dvakrát.

21. Pokud jde o obsah meritorních žalobních námitek a tedy i podstatu nyní projednávané věci, žalobce polemizuje s právními závěry žalovaného, resp. správního orgánu prvního stupně ohledně spáchání předmětných přestupků, a to primárně z toho důvodu, že závěry správních orgánů nemají oporu ve spise. V této souvislosti zpochybňuje způsob odebrání a hodnocení vzorků krmiva.
22. Jak vyplývá z čl. 1 Nařízení čl. 767/2009, jeho cílem je „v souladu s obecnými zásadami stanovenými v nařízení (ES) č. 178/2002 harmonizovat podmínky pro uvádění na trh a používání krmiv, aby se zajistila vysoká úroveň bezpečnosti krmiv, a tím i vysoká úroveň ochrany veřejného zdraví, jakož i náležitá informovanost uživatelů a spotřebitelů, a aby se posílilo účinné fungování vnitřního trhu.“ Citované Nařízení č. 767/2009 tak doplňuje obecnou úpravu v textu citovaného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, jež dle čl. 1 odst. 1 „obsahuje základní ustanovení umožňující zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů, pokud jde o potraviny, zejména s přihlédnutím k rozmanitosti nabídky potravin včetně tradičních výrobků, a současně zajišťovat účinné fungování vnitřního trhu. Stanoví jednotné zásady a povinnosti, prostředky pro vytvoření silné vědecké základny, účinná organizační opatření a postupy, z nichž se má vycházet při rozhodování v otázkách bezpečnosti potravin a krmiv.“ Přestože citované právní předpisy regulují odlišný předmět (potraviny, resp. krmiva), jejich shodným účelem je harmonizovat podmínky pro uvádění potravin a krmiv na trh a jejich používání, a to vše s cílem zajistit dosažení vysoké úrovně bezpečnosti potravin a krmiv a tím i vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví. Shodně tak činí nejen stanovením podmínek (a zákazů) týkajících se samotného obsahu (vlastností) potravin a krmiv, ale i stanovením požadavků a zásad pro jejich označování při uvádění na trh, s cílem zajistit dostatečnou informovanost potenciálního spotřebitele. V nyní projednávané věci relevantní čl. 4 Nařízení č. 767/2009 je toho typickým příkladem, neboť stanoví povinnost provozovatelům zajistit, aby krmivo uváděné na trh bylo bezpečné, nemělo přímý nepříznivý vliv na životní prostředí ani na životní podmínky zvířat; dále musí být nezávadné, pravé, nefalšované, vhodné pro daný účel a běžné obchodní jakosti a bylo označeno, zabaleno a obchodně upraveno v souladu s tímto nařízením a dalšími platnými právními předpisy Společenství.
23. Jak již bylo výše rekapitulováno, správní orgány dospěly k závěru o porušení čl. 4 odst. 2 písm. a) a písm. b) Nařízení č. 767/2009 ze strany žalobce, čímž spáchal přestupky dle § 19a odst. 1 písm. k) („provozovatel ... v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím používání krmiv a jejich uvádění na trh použije nebo uvede na trh krmiva, doplňkové látky nebo premixy, které nejsou bezpečné nebo mají přímý nepříznivý vliv na životní prostředí anebo životní podmínky zvířat“) a písm. l) („nezajistí označení, obchodní úpravu nebo balení krmiv, doplňkových látek nebo premixů v souladu s předpisy Evropské unie“). Z obsahu samotného čl. 4 Nařízení č. 767/2009, ale obecně z výše předestřené smyslu a účelu právní úpravy regulující uvádění a označování potravin a krmiv na trh vyplývá zcela evidentní cíl stanovenými požadavky a zákazy preventivně zabránit možnému ohrožení bezpečnosti, veřejného zdraví, životního prostředí, resp. uvedení spotřebitele v omyl.
24. Jedná se tak z hlediska účinku na objekt deliktu (zájmů, tvořících objekt deliktu) svou povahou o delikt ohrožovací, u nichž k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení objektu, zatímco u deliktu poškozovacího pouhé ohrožení k vyvození odpovědnosti nestačí, ale musí k němu přistoupit přímé zasažení a poškození objektu; na objektu tedy musí nastat působením deliktního jednání pachatele změna záležející v jeho úbytku či ve zhoršení jeho stavu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7.

2008, č. j. 1 As 15/2007-141, či rozsudek ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013-58). Toto dělení má svůj význam mimo jiné pro problematiku dokazování, neboť u obou typů deliktů (přestupků) je ve světle uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutné provádět dokazování, zda nastal jejich následek, ovšem dokazování následku u poškozovacího správního deliktu bude jiné než dokazování následku u správního deliktu ohrožovacího. Zde je nezbytné trvat na tom, aby rozhodující správní orgán dostatečným a přesvědčivým způsobem vymezil a odůvodnil právě onu potencialitu ohrožení objektu deliktu, v čem konkrétně a jakým způsobem a jednáním došlo k onomu ohrožení objektu deliktu.

25. Krajský soud má v nyní projednávané věci za to, že žalovaný, resp. správní orgán těmto požadavkům dostali, neboť přesvědčivým způsobem odůvodnili, jakým konkrétním způsobem žalobce naplnil skutkové podstaty předmětných přestupků dle § 19a odst. 1 písm. k) a písm. l) zákona o krmivech. V tomto ohledu krajský soud nemůže přisvědčit žalobci ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu ze strany správních orgánů. Naopak lze přisvědčit názoru žalovaného, že pokud žalobce nesouhlasil s úřední kontrolou, odběrem a hodnocením vzorků, popřípadě jejich způsobem provedení, stejně jako s tím, co je celkem jasně, srozumitelně, určité a dostatečně popsáno v předmětných protokolech (1. vzorek – Protokol o odběru vzorku krmiva č. 21001726/KR/02 ze dne 16.6.2021, Protokol o kontrole č. 21001726 – Protokol o zkouškách vzorku č.j. 929/2021/KOP – Hodnocení vzorku č. 428/2021, laboratorní protokol, 2. vzorek – Protokol o odběru vzorku krmiva č. 21002850/KR/01 ze dne 6. 8. 2021, Protokol o kontrole č. 21002850, Protokol o zkouškách vzorku č. 1147/2021/KOP – Hodnocení vzorku č. 622/2021, laboratorní protokol), měl právo podat námitky, což však neučinil, přestože byl ze strany ÚKZÚZ řádně poučen.
26. Žalobce byl stejně tak prokazatelně před samotným zahájením přestupkového řízení seznámen s výsledky hodnocení předmětných vzorků krmiv (viz protokol o zkouškách vzorku č. 929/2021/KOP ze dne 30. 7. 2021; protokol o zkouškách vzorku č. 1147/2021/KOP ze dne 7. 9. 2021; Hodnocení vzorku č. 428/2021 ze dne 2. 8. 2021 a Hodnocení vzorku č. 622/2021 ze dne 10. 9. 2021 prostřednictvím dvou datových zpráv, které byly žalobci doručeny dne 3. 8. 2021 a dne 10. 9. 2021. Pokud chtěl žalobce rozporovat způsob odběru vzorků a zjištění ÚKZÚZ vyplývající z uvedených hodnocení vzorků, mohl tak učinit již v této době a nemusel čekat až na zahájení řízení o přestupku, které obvykle následuje s určitou časovou prodlevou, popř. na pravomocné rozhodnutí žalovaného.
27. Za nedůvodné či důkazně nepodložené krajský soud považuje i tvrzení žalobce týkající se prostředků použitých při odběru vzorků. Na uvedeném nic nemění ani žalobcem navrhované důkazy čestnými prohlášeními jeho zaměstnanců (Ing. J. F. a P. Š.). Jak vyplývá z obsahu správního spisu, v protokolech o odběrech vzorků je uvedeno jméno vzorkovatele, tedy pověřené úřední osoby (Ing. P. S.), která vzorky odebírala a prováděla rovněž u žalobce kontrolu, a jméno osoby přítomné odběru vzorku a úřední kontroly, kterou byl v obou případech vedoucí míchárny krmných směsí, zástupce žalobce (Ing. J. F.), o přítomnosti dalšího zaměstnance (např. žalobcem zmíněný P. Š.) zde není zmínka, z tohoto důvodu nemůže mít jeho čestné prohlášení pro žádnou relevanci. Čestná prohlášení v tomto případě nelze použít jako důkazní prostředek, neboť pravdivost tvrzení v nich uvedených nelze objektivně posoudit a zkontrolovat. Navrhovaná čestná prohlášení nemohou vyvrátit objektivní zjištění z úřední kontroly ÚKZÚZ. Nadto je třeba přihlídnout k tomu, že Ing. J. F., jakožto vedoucí míchárny krmných směsí a tedy vysoce kvalifikovaný zástupce žalobce, mohl při odběru vzorku krmiva přímo do protokolu o odběru vzorku nebo případně proti protokolu o kontrole prostřednictvím námitek vyjádřit svůj nesouhlas se způsobem odběru vzorků krmiva. Pokud by zaměstnanec žalobce, jak tvrdí žalobce, odebíral vzorky sám, musel by

tak činit s vědomím, že vzorky odebrává nevhodným způsobem a za použití nevhodných vzorkovacích pomůcek, což by v případě následného výsledku analýzy nemuselo být v zájmu žalobce.

28. Pokud se týče námitek k vlastnímu odběru vzorků, krajský soud považuje za dostatečný a přesvědčivý způsob, jakým se s touto námitkou vypořádal žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 14-16), a lze tak přisvědčit názoru žalovaného, že vzorky byly odebrány v souladu s Přílohou I, bodem 9. Nařízení ES č. 152/2009, kterým se stanoví metody odběru vzorků a laboratorního zkoušení pro úřední kontrolu krmiv, v platném znění. Pokud žalobce poukazoval na některé chyby v údajích (např. chybné označení vzorku číslem 622/2018 namísto čísla 622/2021) či nesrovnalosti v hodnotách, rovněž krajský soud (ve shodě s žalovaným) je hodnotí jako důsledek administrativní chyby, která neměla vliv na věcnost tohoto správního řízení, neboť žalovaný akceptoval hodnoty, které jsou uvedeny v protokolu o hodnocení vzorku č. 622/2021 (hodnota 6,086 t) a v protokolu o hodnocení vzorku č. 428/2021 (hodnota 6,06 t), s nimiž byl žalobce řádně seznámen.
29. Pro úplnost krajský soud dodává, že považuje za správné i závěry žalovaného ve vztahu k posouzení otázky potenciální aplikace příznivější právní úpravy a dodržení povinnosti aplikovat zásadu příkazu retroaktivity. Tu judikatorně zakotvil Nejvyšší správní soud např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, kde stanovil, že *„rozhoduje-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.“* K příznivosti novější úpravy je soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Je tedy nutné zabývat se otázkou, zda by použití novější úpravy mohlo pro žalobce znamenat změnu právního posouzení. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu v případě aplikace novější úpravy zdůrazňuje, že taková změna je relevantní zejména v případě, kdy se promítne ve skutkové rovině přestupku. Primárně tedy půjde o změny ve znacích skutkové podstaty, případně dekriminalizaci konkrétního jednání. Je přitom podstatné zabývat se tím, jakým způsobem a zda vůbec je skutková podstata správního deliktu v novelizované úpravě obsažena, a jestli je tedy možné za ni i nadále uložit sankci (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 2. 2019, č. j. 4 As 336/2018-45; ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84; nebo ze dne 18. 12. 2024, č. j. 10 As 140/2024-57).
30. V nyní projednávané věci žalobce totiž v době od spáchání přestupku do jeho projednání, došlo ke změně § 19a odst. 2 a odst. 5 zákona o krmivech, kdy novelou tohoto zákona (provedená zákonem č. 314/2022 Sb.) byla upravena ustanovení týkající se skutkových podstat přestupků a výše pokut za tyto přestupky. Uvedená novela č. 314/2022 Sb. zákona o krmivech umožňuje za přestupky dle § 19a odst. 2 písm. l) a m) zákona o krmivech uložit od 1. 12. 2022 pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Podle zákona o krmivech, ve znění účinném do 30. 11. 2022, tzn. účinného v době spáchání přestupku žalobcem, se za přestupek dle § 19a odst. 2 písm. k) [dle platného znění zákona o krmivech se jedná o přestupek dle § 19a odst. 2 písm. l)] uloží pokuta až do výše 750 000 Kč a za přestupek dle § 19a odst. 2 písm. l) [dle platného znění zákona o krmivech se jedná o přestupek dle § 19a odst. 2 písm. m)] téhož zákona pokuta až do výše 500 000 Kč. Obsahově je pak znění skutkových podstat přestupků dle § 19a odst. 2 písm. k) a l) zákona o krmivech, ve znění účinném do 30. 11. 2022, shodné se skutkovými podstatami obsaženými v posledním platném znění zákona o krmivech [viz § 19a odst. 2 písm. l) a m) zákona o krmivech po jeho poslední novele provedené zákonem

č. 314/2022 Sb.]. Dle krajského soudu tedy správní orgány správně na jednání žalobce aplikovaly zákon účinný v době spáchání předmětných přestupků.

31. V neposlední řadě krajský soud hodnotí za správný i postup správních orgánů při uplatnění zásady absorpce, jejíž uplatnění v odůvodnění předmětných rozhodnutí podrobně rozvedly při ukládání trestů za projednávané přestupky. Jak ostatně vyplývá z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu, podstata ukládání úhrnného trestu za souběh přestupků ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením takového řízení (shodně § 88 odst. 3 zákona o přestupcích). Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž trestní sazba za nejprísnější přestupek pohlcuje sazby za přestupky mírnější (viz již rozsudky ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, a ze dne 23. 9. 2005, č. j. 6 As 8/2005-66). Lze tedy shrnout, že při ukládání úhrnné pokuty za více přestupků současně je správní orgán povinen postupovat za použití absorpční zásady, kdy za sbíhající se přestupky dochází k uložení jediného trestu, stanoveného v rámci zákonného rozmezí, jež se vztahuje na nejzávažnější z těchto přestupků. Stěžejní je povinnost správních orgánů náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložení výměře (úhrnné) sankce. V nyní projednávaném případě žalobce krajský soud souhlasí s hodnocením správních orgánů, které promítly do uloženého trestu, že závažnějším (nejprísněji trestným) přestupkem bylo porušení povinností stanovených přímo použitelnými předpisy EU v oblasti bezpečnosti krmiv (upravující limity pro používání určitých doplňkových látek), ochrany životního prostředí anebo zajištění dobrých životních podmínek zvířat [§ 19a odst. 2 písm. k) zákona o krmivech, ve znění účinném do 30. 11. 2022] před povinnostmi na označování, obchodní úpravu nebo balení krmiv [§ 19a odst. 2 písm. l) zákona o krmivech, ve znění účinném do 30. 11. 2022].

V. Závěr a náklady řízení

32. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
33. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu