



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **M. G.**, zast. JUDr. Jaromírem Hanušem, advokátem se sídlem Kosmova 961/20, Ostrava, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7/100, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 14. 11. 2013, č. j. SVS/2013/054840-G, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 3. 2016, č. j. 22 Ad 4/2014 – 30,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj ze dne 4. 7. 2013, č. j. SVS/2013/044844-T (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla žalobci uložena pokuta ve výši 750.000 Kč za správní delikt podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen zákon o potravinách), kterého se dopustil porušením povinnosti vyplývající z § 10 odst. 1 písm. a) téhož zákona, když ve své provozovně uváděl v období od 13. 3. 2013 nejpozději do 2. 4. 2013 do oběhu chlazené koňské maso o celkové hmotnosti 320 kg, u něhož byla prokázána rezidua farmakologicky účinné látky phenylbutazonu a jeho metabolitu – oxyphenbutazonu, tedy uváděl do oběhu potravinu jinou než zdravotně nezávadnou.

Rozhodnutím žalované ze dne 14. 11. 2013, č. j. SVS/2013/054840-G, bylo prvostupňové rozhodnutí změněno v části týkající se výše uložené pokuty, a to tak, že žalobci

se ukládá pokuta ve výši 100.000 Kč. V částech nedotčených změnou bylo prvostupňové rozhodnutí žalovanou potvrzeno.

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 3. 2016, č. j. 22 Ad 4/2014 – 30, byla následně zamítnuta žaloba žalobce proti přezkoumávanému rozhodnutí žalované, když krajský soud neshledal námitky žalobce, související zejména s nutností aplikace institutu liberace z odpovědnosti za správní delikt, důvodnými.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel předně nesouhlasí s krajským soudem v jeho hodnocení splnění podmínek liberace z odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 17i zákona o potravinách. Stěžovatel již v řízení před správním orgánem prvního stupně uváděl, že komunikoval se zástupci společnosti Těšínské jatky, s. r. o., která byla taktéž odběratelem zboží od dodavatele, který stěžovateli doručil závadné koňské maso; jako právní laik nicméně nedohlédl na to, aby byla jeho námitka zaprotokolována. Tuto skutečnost však lze ověřit u zástupců jmenované společnosti.

Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že přímo vykonatelné „potravinové“ právo Evropské unie, včetně nařízení ES č. 178/2002, platí též v Polsku (tzn. v místě sídla jeho dodavatele). Dle názoru stěžovatele tak i dodavatel masa porušil svým postupem právo. V této souvislosti pak stěžovatel uvedl, že upozorněním na porušení práva jeho dodavatelem se nezbavuje svého dílu odpovědnosti; i nadále však setrvává na svém stanovisku, že oba účastníci nejsou vyloučeni z odpovědnosti za uvádění nebezpečné potravin na trh, ale každý nese odpovědnost odpovídající tomu, jakou měrou se na takovém skutku podílel a jakým způsobem, resp. vynaložením jakého úsilí bylo možno tomuto skutku zabránit.

Stěžovatel též zastává názor, že za vynaložení veškerého úsilí pro zproštění odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 17i zákona o potravinách je nutno považovat takovou aktivitu, která odpovídá podmínkám konkrétního subjektu (tzn., že jiná bude u výrobce a jiná u prodejce). Stěžovatel je přesvědčen, že svým postupem (standardní kontrola včetně zjišťování informací u jiných odběratelů) splnil podmínku vynaložení veškerého úsilí, protože nejen v jeho případě není maloobchod uzpůsoben tomu, aby odebíral vzorky, následně vyčkával jejich vyhodnocení a podle toho zboží prodával. Je tomu tak z důvodu, že doba, po kterou vyhodnocení vzorků odborným pracovištěm trvá, znemožňuje prodej jakékoliv čerstvé potravin. Za této situace by se dle názoru stěžovatele měla odpovědnost za správní delikt dělit mezi jeho účastníky podle míry účasti s tím, že základní odpovědnost nese dodavatel masa (protože musel vědět, jaké maso uvádí na trh, měl možnost zjistit u svého dodavatele, zda zvíře bylo léčeno, či nikoliv), jehož „vynaložené úsilí“ mohlo spočívat například v tom, že mohl zvířeti nechat udělat rozbor krve před jeho porážkou. Pro jeho činnost zde nesvědčí možnost liberace. Jinak je tomu ale v případě konečného – maloobchodního prodejce, jehož možnosti jsou limitovány časem a místem. Dle stěžovatele lze proto považovat za dostatečnou senzorkou kontrolu, kontrolu dokladů apod.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel poznamenal, že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku shledává v nedostatku jeho důvodů. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), je přípustná (§ 102 věta druhá a § 104 s. ř. s. *a contrario*) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Při přezkoumání napadeného rozsudku postupoval zdejší soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s., dle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)], nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Kasační stížnost není důvodná.

V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že napadený rozsudek považuje za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Na tomto místě je proto vhodné připomenout, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodu rozhodnutí musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být zejména případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011 – 51; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Nutno současně zdůraznit, že ačkoliv není zdejší soud vázán důvody kasační stížnosti, je-li rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný (§ 109 odst. 4 část věty za středníkem s. ř. s.), nemůže současně ignorovat dispoziční zásadu, která řízení o kasační stížnosti ovládá (§ 109 odst. 4 část věty před středníkem s. ř. s.); kvalita a preciznost ve formulaci stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu. Jinými slovy, s výjimkou případů, v nichž je přezkum soudního rozhodnutí objektivně nemožný, nelze přistoupit na tak široké pojetí zásady oficiality, které by znamenalo, že by Nejvyšší správní soud měl skutečnosti, které zakládají nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, či vady řízení před tímto soudem, dovozovat za stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 3 Azs 138/2016 – 41).

S přihlédnutím ke shora citovaným závěrům nezbyvá zdejšímu soudu než konstatovat, že napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumatelný. Krajský soud se řádně zabýval všemi žalobními body, přičemž kasační soud neshledal, že by jeho odůvodnění vykazovalo některou z výše popsaných vad, jež naplňují kategorii nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Stěžovatel navíc uplatnil důvod nepřezkoumatelnosti toliko v obecných rysech a nikterak nespécifikoval, v čem konkrétně tvrzenou nepřezkoumatelnost spatřuje. Nutno též podotknout, že stěžovatel ve své kasační stížnosti věcně polemizuje s jednotlivými závěry krajského soudu, což v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí zpravidla nepřichází v úvahu. Stejně tak neshledal zdejší soud ani žádnou jinou vadou v řízení před krajským soudem, jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Přistoupil proto k věcnému hodnocení důvodnosti kasační stížnosti.

Podstatou předmětného řízení je posouzení otázky, zda v kontextu skutkových okolností projednávané věci bylo možno dospět k závěru, že stěžovatel není odpovědný za správní delikt, spočívající v prodeji nikoliv nezávadného koňského masa. Stěžovatel se v této souvislosti

dovolává zproštění své odpovědnosti za správní delikt. Namítá dále, že za porušení povinností vyplývajících ze zákona o potravinách měl být potrestán především jeho dodavatel.

Podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách „[d]o oběhu je zakázáno uvádět potraviny jiné než zdravotně nezávadné.“

Podle § 17a odst. 1 písm. f) téhož zákona „[p]rovozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, se dopustí správního deliktu tím, že uvádí do oběhu potraviny v rozporu s § 10 odst. 1 nebo nevyřadí z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a).“

Podle § 17i odst. 1 téhož zákona „[p]rávnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.“

Podle § 17i odst. 4 téhož zákona pak platí, že „[n]a odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnícké osoby.“

Odpovědnost za správní delikt podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách je koncipována jako objektivní, tzn. odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění neboli odpovědnost za výsledek. Tohoto typu odpovědnosti se nelze zprostit odkazem na smluvní ujednání či porušení povinnosti ze strany smluvního partnera (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 3. 1999, sp. zn. 7 A 52/96, publ. pod č. 575/2000 v časopise Soudní judikatura, č. sv. 1, roč. 2000, str. 39). V ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách je tak formulován obecný liberační důvod, spočívající ve vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení právní povinnosti. Soudní judikatura přitom již v minulosti dovodila, že pokud zákon podmiňuje liberaci „úsilím“, je třeba vyjít z toho, že se jedná o aktivní činnosti k zabránění porušení (srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 A 17/2012 – 101, publ. pod č. 2880/2013 Sb. NSS).

Jelikož liberační důvody (zde tedy vynaložení veškerého úsilí) představují výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, uplatní se pouze ve výjimečných a opodstatněných případech. Poměrně příznačnými se v této souvislosti jeví závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 – 33, publ. pod č. 3139/2015 Sb. NSS, v němž se soud zabýval liberací z odpovědnosti podle zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), přičemž dovodil následující:

Závažnosti případných následků porušení povinností provozovatelů čerpacích stanic odpovídá jednak konstrukce objektivní odpovědnosti těchto osob za správní delikty a úzce vymezený liberační důvod, jednak i výše zákonných sazeb sankcí. [...]

Nejvyšší správní soud neshledává nerozumným to, že zákon stanoví objektivní odpovědnost provozovatelů čerpacích [stanic] za dodržení těchto parametrů pohonných hmot. Provozovatelé čerpacích stanic nesou i riziko spojené s případným porušením povinností ze strany jejich dodavatelů. Ošetření tohoto rizika je věcí smluvních vztahů mezi provozovateli čerpacích stanic a jejich dodavateli. Prostředky, kterými provozovatelé čerpacích stanic zajistí, aby jimi prodávané pohonné hmoty vyhovovaly předpisům, je ponechán na jejich úvaze. Pokud se však chtějí liberovat v případě zjištění, že jimi nabízené pohonné hmoty jsou závadné, musí prokázat, že provedli veškerá technicky možná opatření vhodná k zabránění tomuto protiprávnímu stavu, a nepostačí jejich poukaz na to, že tato technicky možná opatření po nich nebylo možno spravedlivě požadovat, protože by to nebyla ekonomická. Na tomto místě soud konstatuje, že pravidelné kontroly jakosti pohonných hmot by za takové opatření bylo možno patrně považovat. Žádná taková opatření však stěžovatel neprokázal.“

pokračování

Ačkoliv byly citované závěry přijaty v návaznosti na odpovědnost za správní delikt nastalý v souvislosti s prodejem pohonných hmot, skutkové okolnosti projednávané věci vykazují v podstatných částech společné rysy jako okolnosti odkazované věci. Tyto závěry tak lze přiměřeně použít jako východisko rovněž v posuzovaném případě.

Smyslem a účelem zákazu uvádění do oběhu potravin zdravotně nikoliv nezávadných je zcela nepochybně zajištění ochrany zdraví spotřebitele. Stěžovatel jakožto prodejce masa byl proto povinen postupovat při své činnosti tak, aby předešel situaci, že by koncový zákazník mohl v jeho prodejně koupit potravinu, která by mohla mít (i potenciálně) negativní vliv na jeho zdraví. Mezi účastníky řízení přitom není sporu o tom, že koňské maso, jež stěžovatel v předmětném období nabízel ve své provozovně k prodeji, nebylo zdravotně nezávadné, neboť obsahovalo rezidua farmakologicky účinné látky phenylbutazonu a jeho metabolitu – oxyphenbutazonu. Jak uvedl i sám stěžovatel ve své kasační stížnosti, jedná se o látky, jejichž přítomnost v prodávaném masu nelze prokázat jinak než chemickou analýzou. Z toho také vyplývá, že ani spotřebitelé nemohou být způsobilí posoudit, zda nabízené maso tyto látky obsahuje, či nikoliv, a nemají tak v tomto ohledu jinou možnost než spoléhat na prodejce a jeho „svědomitost“ při plnění povinností vyplývajících ze zákona o potravinách a souvisejících předpisů. Za této situace se tudíž stěžovatelova pouhá senzorická kontrola masa nabízeného k prodeji, která není schopna přítomnost farmakologicky účinných látek odhalit (nebo též případné dotazování se na spolehlivost dodavatele u jiných prodejců), jeví pro účel zproštění jeho odpovědnosti za správní delikt jako nedostatečná. Má-li být „veškeré úsilí“ aktivním jednáním, zcela jistě nemůže postačovat ani stěžovatelovo spoléhání na svého dodavatele.

Stěžovateli lze zcela nepochybně přisvědčit v tom, že maso je výrobkem podléhajícím poměrně rychlé zkáze, což do značné míry znesnadňuje provádění jeho laboratorních vyšetření, aniž by přitom bylo znemožněno prodat je ještě před uplynutím doby minimální trvanlivosti. Patrně by proto nebylo možno po stěžovateli požadovat, aby při každé dodávce masa, které nese řádné označení potravin zdravotně nezávadné, prováděl kontrolní odběry a maso začal nabízet k prodeji až při negativním výsledku testu na přítomnost zdravotně závadných látek. Zajisté po něm však lze požadovat, aby své dodavatele kontroloval alespoň v určitých časových intervalech (tzn. s určitou mírou pravidelnosti), například namátkovým odebráním vzorků potravin a jejich vyšetřováním. Ačkoliv by tímto jednáním nemusel nutně docílit zabránění uvedení nikoliv nezávadné potravin na trh v konkrétním případě (pokud by doba její minimální trvanlivosti byla opravdu kratší než doba realizace laboratorního vyšetření a potravina by byla prodána ještě před obdržetím výsledku), prokázal by tím však snahu k zajištění alespoň určitého kontrolního mechanismu vůči svým dodavatelům, za pomoci kterého by se mohl v budoucnu vyhnout objednávání zboží od těch nespolehlivých. V kombinaci s některými dalšími okolnostmi, na které stěžovatel poukázal ve své kasační stížnosti, jako především skutečnosti, že maso převzaté od dodavatele bylo řádně označeno jako zdravotně nezávadné, či skutečnosti, že se na kvalitu dodávaného masa dotazoval u jiných prodejců, by za takové situace bylo možno uvažovat o liberaci z odpovědnosti za správní delikt. Zdejší soud se tak v hodnocení této otázky ztotožňuje s krajským soudem i s žalovanou.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku spočívající v nesprávném posouzení otázky, že za porušení povinností vyplývajících ze zákona o potravinách měl být potrestán i jeho dodavatel. Lze v této souvislosti přiměřeně odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, v němž byl vysloven právní názor, dle něhož „[...] posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání má čistě veřejnoprávní povahu a odebrává se výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny [...]. S přihlédnutím k citovanému názoru se tudíž stěžovatel nemůže účinně dovolávat potrestání svého dodavatele. V správních rozhodnutích přitom bylo dostatečným způsobem

prokázáno, že stěžovatel se předmětného správního deliktu dopustil. Ze skutečnosti, že nebylo zahájeno řízení rovněž s jeho dodavatelem, nelze v žádném případě dovozovat zkrácení stěžovatele na jeho právech.

Závěrem zdejší soud dodává, že námitka související s nutností zohlednit, jakou měrou se stěžovatel a jeho dodavatel na nastalém protiprávním stavu podíleli, nebyla uplatněna již v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak stěžovatel mohl učinit. Tato námitka je tudíž nepřijatelná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Na základě všech shora nastíněných úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. dubna 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu