



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Bidfood Czech Republic s.r.o.** (dříve Bidvest Czech Republic s.r.o.), se sídlem V Růžovém údolí 553, Kralupy nad Vltavou, zast. Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou se sídlem Lindleyova 2686/1, Praha 6, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 10. 2015, čj. SVS/2015/093508-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2018, čj. 45 A 67/2015-220,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d ň ě n í :**

**I.**

**Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 6. 2013, čj. SVS/2013/040424-S, Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Středočeský kraj uložila podle § 17a odst. 2 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), žalobkyni pokutu ve výši 600 000 Kč a zároveň jí uložila nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Správní orgán prvního stupně při laboratorním vyšetření ve výrobku „*bovězí burger předsmážený*“ prokázal obsah koňského masa, přičemž na obalu potraviny nebyla tato surovina uvedena.

[2] Žalovaná napadeným rozhodnutím změnila prvostupňové rozhodnutí tak, že slova „*velikost šarže 180 kartonů*“ nahradila ve výroku slovy „*velikost šarže 360 kartonů*“ a v částech nedotčených změnou napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. Šlo

přítom o opakované odvolací rozhodnutí žalované, neboť prvné z nich (výrokově shodné) vydané 20. 9. 2013 pod čj. SVS 2013/048255-G, bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, čj. 46 A 86/2013-109.

[3] Nyní napadeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl. Krajský soud nesouhlasil se žalobkyní v tom, že by testy byly provedeny v rozporu s vyhláškou č. 211/2004 Sb.; ze správního spisu bylo podle něj patrné, že testy byly provedeny správně. Nesdílel ani názor žalobkyně, podle něhož neměl být na věc aplikován § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách, ale mělo být užito ustanovení jiné. Krajský soud nesouhlasil ani s tím, že by ve věci byl dán liberační důvod pro vynaložení veškerého úsilí stěžovatelky. Soud přitom zohlednil i to, zda v době spáchání deliktu existovaly testové metody, které by žalobkyni umožnily složení výrobků prověřit a zda byly tyto metody finančně dostupné. Krajský soud nesouhlasil s argumentací stěžovatelky, podle níž byla výše uložené pokuty nepřiměřená okolnostem a neodpovídala obvyklé výši udělované v obdobných případech. Krajský soud konečně neshledal potřebu vyhovět návrhu žalobkyně na snížení uložené sankce na výši 20 000 Kč.

## II.

### Argumenty kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost co do obsahu opřela o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti nejprve shrnula dosavadní průběh řízení. Postupně rozsáhle odůvodnila, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku a taktéž jeho částečnou nepřezkoumatelnost a uvedla, že trvá na svých dříve během řízení uplatněných argumentech.

[6] Stěžovatelka namítala, že testování DNA nebylo možné požadovat, neboť na trhu nebyly vhodné metody pro účelné testování. Uvedla, že konvenční metoda PCR (Polymerase Chain Reaction), která byla dostupná v době spáchání deliktu, slouží pouze k určení, zda potravina obsahuje odlišnou nukleovou kyselinu, nikoliv svalovinu. Tato metoda nadto může pouze ukázat, zda je přítomna cizorodá nukleová kyselina; není schopna odhalit, zda se jedná o příměs cizorodého masa nebo zda jde o jiný cizorodý kontaminant. Metody, které jsou schopny cizorodou DNA odhalit, byly dostupné až v době spáchání deliktu a po stěžovatelce tak nebylo možné rozumně požadovat, aby tyto metody pro kontrolu dotčených výrobků použila.

[7] Stěžovatelka dále argumentovala tím, že testování DNA nebylo možné požadovat, neboť by bylo příliš nákladné. Uvedla, že metoda PCR umožňuje kontrolovat pouze jednu předem vybranou látku; aby tak byla schopna určit, zda se v dotčeném výrobku nachází cizorodá DNA, musela by nechat vzorek testovat na veškeré možné cizorodé látky. Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem v tom, že by mohla testovat pouze ty druhy masa, jejichž přítomnosti by se v burgerech mohla osoba, jež je do směsi přimíchala, obohatit. Mohlo by se totiž podle ní jednat i o nedopatření případně přidání nelegálně získaného masa.

[8] Podle stěžovatelky nebylo testování masa pomocí testů DNA průmyslovým standardem. Soud podle stěžovatelky pochybil, pokud nevzal v potaz, že v době kauzy nebylo zkoumání složení výrobků standardní součástí kontroly kvality v žádném státě Evropské unie. Po stěžovatelce nelze požadovat, aby preventivně předvíдалa trestněprávní jednání cizinců, které i dozorové orgány v několika vyspělých zemích Evropské unie odhalily náhodně a až ex post. Stěžovatelka odkázala na internetový článek, který podle ní upozorňoval na podvod a dle kterého byla zodpovědná osoba z nizozemské firmy, která přimíchávala nepřiznané koňské maso do hovězího, odsouzena k trestu odnětí svobody.

pokračování

[9] Stěžovatelka namítala, že s testováním DNA neměl před aférou s koňským masem výrazné zkušenosti ani správní orgán. To podle ní plynulo z informací obsažených v diplomové práci s názvem „*Co se stalo s koňským masem: případová studie neprodejných potravin*“. Podle stěžovatelky krajský soud nezohlednil to, že plnila veškeré své povinnosti. Stěžovatelka postupovala zcela v souladu s postupy popsány v provozním řádu a příručce schválené Krajskou veterinární správou Státní veterinární správy pro Středočeský kraj. Její úsilí bylo dostatečné. Podle ní nebylo možné předvídat možnost takového druhu podvodu a nebylo proto ani možné požadovat bezdůvodné testování výrobků na jednotlivé obsažené látky, které by výrobek mohl obsahovat. Soud při posouzení věci nevzal v úvahu ani to, že dotčený výrobek odebírala od renomovaného dodavatele, s nímž dlouhodobě bez problémů obchodovala.

[10] Stěžovatelka namítla, že nebyla soudem před koncentrací řízení dostatečně poučena o tom, že předložené důkazy jsou nedostatečné k prokázání liberace a nedostala příležitost k doplnění dokazování. Soud nepostupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovatelku nevedl k vyjádření o skutkových otázkách týkajících se liberace, které nebyly uplatněny v dřívějších podáních, a nepoučil stěžovatelku o jejích právech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěla újmu.

[11] Stěžovatelka nesouhlasila ani s posouzením výše uložené sankce, neboť sankce byla podle ní uložena v rozporu se zásadou zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Uložená sankce byla nečekaná a nezohlednila zásadní okolnosti případu a významné okolnosti na straně stěžovatelky. Správní delikt podle stěžovatelky nemohl mít žádný dopad na spotřebitele, neboť dotčené produkty nebyly prodávány konečnému spotřebiteli, ale šlo o výrobky sekce „gastro“, které byly prodávány výhradně maloobchodním odběratelům, zejména provozovatelům rychlého občerstvení a jiných gastronomických provozů ve velkých baleních. Tyto výrobky se obvykle po tepelné úpravě prodávaly již bez původního obalu. I kdyby stěžovatelka na obale uvedla, že výrobek obsahuje stopy koňského masa, nemělo by to prakticky žádný dopad na konečného spotřebitele, neboť by tento spotřebitel od koncového prodejce nedostal obal k dispozici a ani by v předmětné době neměl právo jej k dispozici mít. Soud podle ní nepřihlédl ani k tomu, že výše uložené sankce byla zcela mimo rozsah dosud ukládaných pokut, a to i za mnohem závažnější, především zdraví spotřebitelů ohrožující, správní delikty. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přitom podle ní neuvedlo žádné skutkové okolnosti, které by mohly uložení takto vysoké pokuty odůvodnit. Argumentovala tím, že výše pokut byla v roce 2013 z důvodu politického tlaku excesivní. Soud podle ní pochybil, pokud neprovedl žádné dokazování týkající se souladu s dosavadní správní praxí žalované.

[12] Soud podle stěžovatelky nezohlednil ani to, že žalované nepřísluší, aby posuzovala etickou stránku věci a dopad na psychiku spotřebitelů. Žalovaná se má zabývat pouze objektivní stránkou věci v rozsahu své odborné způsobilosti. Žalovanou měl soud o tomto excesu poučit a její argumentaci psychikou spotřebitelů odmítnout. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že velké většině spotřebitelů koňské maso nevadí. Stěžovatelka pak nesouhlasila ani s odkazem soudu na náboženské skupiny, kterým je konzumace koňského masa zapovězena.

[13] Při určení výše pokuty nebylo pak správními orgány ani krajským soudem zohledněno marginální množství obsaženého koňského masa v produktu. Zjištěné množství ve výši maximálně 1,4 % bylo v celkovém objemu zanedbatelné.

[14] Stěžovatelka nesouhlasila také s tím, že by jí uložena pokuta měla být uložena za delikt podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách. Kontroly byly prováděny na základě zákona o veterinární péči (zákon č. 166/1999 Sb.). Žalovaná proto měla tento delikt posoudit podle

tohoto zákona a nikoli podle zákona o potravinách. Stěžovatelka odkázala na skutkově obdobný případ, v němž žalovaná posuzovala přítomnost koňského masa v boloňských lasagních, přičemž stejný delikt posoudila podle zákona o veterinární péči. Stěžovatelka tuto skutečnost namítala již před krajským soudem, ale byla jí odmítnuta jako opožděná.

[15] Soud posoudil nesprávně také postup žalované, která do řízení zahrnula také vzorky odebrané ze šarží produktů, které již byly interně pozastaveny a stahovány z oběhu. Podle stěžovatelky nelze pod pojmem „uvádění do oběhu“ vidět jakékoliv skladování. Tímto extenzivním výkladem by bylo možné dospět k neodůvodněnému závěru, že uváděním do oběhu je i interní pozastavení zdravotně závazných nebo prošlých potravin, které jsou určeny k likvidaci nebo podezřelých potravin, které mají být testovány. Dovětek § 2 písm. o) zákona o potravinách se nevztahuje pouze k pojmu přeprava, ale rovněž k pojmu skladování.

[16] Podle stěžovatelky měl soud provést důkaz výňatky z diplomové práce, na niž odkazovala, neboť tato práce obsahuje cenné svědectví ohledně způsobu posuzování případů přítomnosti nedeklarovaného koňského masa v potravinách. Soudní řízení vychází ze zásady volného hodnocení důkazů a soud může jako důkaz připustit jakýkoliv prostředek. Soud proto pochybil, pokud údaje uvedené v diplomové práci odmítl jako anonymní, ačkoliv je mohl přijmout jako doplňující důkaz.

### III.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[18] Kasační stížnost není důvodná.

#### *III. A K námitkám nepřezkoumatelnosti rozsudku a vad v řízení před soudem*

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti a dalších vad v řízení, kterou spatřovala stěžovatelka v tom, že krajský soud v rozporu se zákonem odmítl doplnění dokazování s tím, že stěžovatelka uplatnila nový žalobní bod, ačkoliv se podle ní jednalo pouze o upřesnění argumentace předložené již v žalobě. Soud také nedostatečně poučil stěžovatelku a nevedl ji k tomu, aby doložila důkazy a vyjádřila se k prokázání její liberace. Krajský soud neprovedl ani jí navržený důkaz diplomovou prací, přestože tato práce mohla odhalit důležité skutečnosti týkající se žalované a jejího posuzování aféry s koňským masem.

[20] Námitky nejsou důvodné.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž krajský soud pochybil, pokud neprovedl důkaz stěžovatelkou citovanou diplomovou prací. K tomu krajský soud uvedl, že důkaz výňatky z této práce obsahující rozhovor s anonymním pracovníkem Státní veterinární správy neprovedl pro jejich nezpůsobilost zpochybnit průběh správního řízení. Projednávané věci se nijak nedotýkaly a vzhledem k anonymitě zdroje je také považoval krajský soud za nevěrohodné.

pokračování

[22] Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale zakládá zároveň právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit nový či jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce a porovnat jej s užitou právní kvalifikací. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. zároveň platí, že soud rozhodne, které z navržených důkazů provede; soud může provést i důkazy jiné. Krajský soud v napadeném rozsudku srozumitelně a přezkoumatelně zdůvodnil, proč stěžovatelkou navržený důkaz diplomovou prací neprovedl. Uvážení o provedení tohoto důkazu bylo zcela na krajském soudu, který nepochybil, pokud z jím srozumitelně vysvětlených důvodů shledal, že provedení navrženého důkazu by na jeho rozhodnutí nemohlo mít vliv.

[23] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou, podle níž krajský soud poučil stěžovatelku nesprávně o tom, jakým způsobem měla prokázat svou liberaci. Ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že je soud povinen poskytnout účastníkům k uplatnění jejich práv stejné možnosti a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Podmínky a hranice poučovací povinnosti jsou dány především s ohledem na nestrannost soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod); povinnost poskytnout účastníkům řízení poučení o jejich procesních právech znamená, že může jít pouze o takové poučení, které se nikterak nedotýká vzájemného procesního postavení účastníků (nezvýhodňuje jednoho vůči druhému) a které v sobě nesmí obsahovat stanovisko soudu, jak zamýšlí věc rozhodnout. Poskytnuté poučení tak nesmí zmenšit vlastní odpovědnost účastníka řízení za jeho procesní postup v řízení. Stěžovatelka se proto mýlí, namítala-li že ji měl krajský soud poučit o tom, jak měla ve věci postupovat, aby prokázala dostatečným způsobem domnělou liberaci ve věci. Není úkolem soudu, aby za stěžovatelku domýšlel argumentaci a poskytoval jí návod, jakým způsobem dosáhnout svých cílů.

[24] Důvodná není ani argumentace stěžovatelky, podle níž krajský soud pochybil, pokud neprovedl v zásadě žádné dokazování týkající se souladu uložené sankce s dosavadní praxí žalované. Jak je uvedeno již výše, je na uvážení krajského soudu, které důkazy provede; jejich neprovedení je potom povinen krajský soud náležitě odůvodnit; úvahy, proč nebyly stěžovatelkou navržené důkazy provedeny, v dostatečném rozsahu přezkoumávaný rozsudek obsahuje. Posouzením výše uložené sankce se bude Nejvyšší správní soud zabývat v samostatném bodu tohoto rozhodnutí.

[25] Stěžovatelka konečně polemizovala také se závěry krajského soudu týkajícími se posouzení námítky nesprávné aplikace zákona. Podle krajského soudu uplatnila stěžovatelka tuto námitku opožděně, neboť ji stěžovatelka uplatnila až doplnění žaloby podaném po lhůtě pro podání žaloby. Podle stěžovatelky se však nejednalo o nový žalobní bod, ale pouze o upřesnění argumentace již předložené v žalobě.

[26] Stěžovatelka ve včasné žalobě pod bodem III. odst. 10. uvedla, že správní orgán postupoval vadně, pokud na projednávanou věc aplikoval § 17a zákona o potravinách. Argumentovala tím, že „[v] případě, že přímo použitelné předpisy EU, tedy včetně 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 (dále jen „Nařízení č. 178/2002“), upravují stejnou věc, mají unijní předpisy přednost před národním právem a všechny státní orgány mají ex offio povinnost aplikovat takové předpisy EU v souladu se zásadou jejich přednosti. Dojde-li tedy jednáním účastníka k porušení jak unijního práva, tak národního práva, je povinností správního orgánu aplikovat přednostně unijní právo.“

[27] V doplnění žaloby ze dne 9. 3. 2018 pak uvedla, že „žalovaná pochybila, když ve dvou podobných případech na věcně téměř totožné skutky aplikovala jinou právní úpravu (jednou veterinární zákon a v řešené kauze zákon o potravinách). Ve výše popsaném případě nedeklarované koniny v lasagních žalovaná nesprávnou právní kvalifikací skutku napravila a uložila žalobkyni sankci podle veterinárního zákona. V napadeném rozhodnutí toto však žalovaná neučinila. Napadené rozhodnutí tak i z tohoto důvodu trpí vadou, pro kterou by mělo být zrušeno.“

[28] Nejvyšší správní soud v posuzované otázce souhlasí s krajským soudem. Nově vznesená námitka týkající se nesprávného právního posouzení ve vztahu k zákonu a potravinách a veterinárnímu zákonu je odlišnou námitkou od námítky původní a není pouhým rozhojněním již uplatněné žalobní argumentace. Zatímco v žalobě argumentovala stěžovatelka nesprávným posouzením věci ve vztahu k unijní úpravě, v doplnění odkázala na údajně obdobnou věc, v níž byla sankce uložena podle veterinárního zákona. Podle judikatury zdejšího soudu platí, že přezkumný soud je povinen k použití nesprávného právního předpisu přihlídnout, je-li součástí žalobních bodů výtka nesprávného posouzení takové právní otázky, pro kterou bylo podle právního názoru orgánu, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, použití daného právního předpisu (případně daného ustanovení právního předpisu) rozhodné. V případě, že přezkumný soud zjistí, že na projednávanou věc byl použit nesprávný právní předpis, musí uvážit, zda mělo takové pochybení nějaké důsledky. Krajský přitom na str. 21 (odst. 61. odůvodnění) napadeného rozsudku dospěl k závěru, že žádný bod, kterým žalobkyně namítala vadu řízení nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí, neshledal důvodným; v řízení nevyšla najevo ani žádná vada řízení, k níž by byl povinen přihlídnout *ex officio*; důvody pro kasaci napadeného rozhodnutí tedy neshledal. Krajský soud proto postupoval správně, pokud se stěžovatelčinou námitkou obsírněji nezabýval; jinak řečeno i tuto námitku – byť stručně – uvedeným odůvodněním krajský soud správně vypořádal; měl-li by takto doplněnou žalobní argumentaci za správnou, nemohl by při svých úvahách vycházet z toho, že ve správním řízení byl aplikován na věc dopadající správný právní předpis (zákon o potravinách). Protože neměl krajský soud o aplikaci zákona o potravinách žádnou pochybnost, nebylo jeho povinností obsírněji vysvětlovat (zvláště při dodatečně žalobkyní stručně uplatněné argumentaci), proč nepovažuje tuto argumentaci za právně významnou. Zvláště to platí za situace nastalé i v projednávané věci, neboť k otázce, že má být v řízení aplikováno ustanovení § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách se závazně pro žalovaného vyjádřil krajský soud již v předcházejícím rozsudku zde citovaným v odst. [2]. Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, že námitkou nesprávného právního posouzení ve vztahu k unijnímu právu se krajský soud zabýval na str. 11 napadeného rozsudku (odst. 33. – 35.). Také zde v rámci vypořádání jedné z žalobních námítek zopakoval, proč byl ve správním řízení ve stěžovatelčině věci důvodně aplikován § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách.

### ***III. B K námitce existence liberačních důvodů***

[29] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatelky týkajícími se existence liberačních důvodů.

[30] Podle § 17i zákona o potravinách, v rozhodném znění, platí, že „*právní osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila*“.

[31] Stěžovatelka argumentovala tím, že testování DNA po ní nebylo možné v rozhodné době požadovat, neboť na trhu nebyly vhodné metody pro účelné testování. Argumentace stěžovatelky, podle níž soud nezohlednil při posouzení okolností pro liberaci, že v předmětné době nebyly na trhu dostupné vhodné testovací metody, není správná. Krajský soud k tomu

pokračování

v odst. 43. napadeného rozsudku uvedl, že si je vědom, že metody Real-time PCR a metoda ELISA, byly v České republice k dispozici až na počátku roku 2013, po stěžovatelce tedy nebylo možné rozumně požadovat, aby tyto metody ke zkoumání produktů využila; zároveň však zdůraznil, že na trhu již řadu let existovala konvenční metoda PCR, kterou stěžovatelka využít mohla. Ačkoliv je tato metoda vysoce citlivá a umožňuje zkoumanou látku detekovat i v případě, pokud se jí ve zkoumaném produktu nachází i minimální množství, mohla stěžovatelka na základě výsledků této metody dospět k závěru, že produkt obsahuje látky, jež by obsahovat neměl. Na základě takovýchto informací pak mohla od dodavatele žádat objasnění, a to ve vztahu k plnění povinnosti pravdivě a úplně informovat o složení výrobku. Se stěžovatelkou proto nelze souhlasit ani v tom, že konvenční metoda PCR nebyla vhodná pro použití na zkoumání cizích látek v daném produktu. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, pokud uvedl, že v rozhodné době (na přelomu let 2012 a 2013) v České republice existovaly metody, které by umožnily odhalit cizorodou látku v testovaném výrobku.

[32] Nedůvodná je také námitka stěžovatelky, podle níž byly dostupné testovací metody příliš nákladné, a proto po ní nebylo možné požadovat, aby je pro zkoumání dotčených produktů užila. Krajský soud při posouzení této problematiky zcela správně čerpal z dosavadní judikatury správních soudů. Ačkoliv náklady spojené s prováděním kontrol výrobků by osamoceně nebylo možné podřadit pod „*veškeré úsilí*“, které lze po stěžovatelce po právu požadovat, nelze přijmout ani závěr, podle kterého by stěžovatelka byla nucena využít jakýchkoliv dostupných metod, a to za jakýchkoliv podmínek. V nyní posuzované věci však nebylo povinností stěžovatelky zkoumat každý jednotlivý výrobek a v každém jednotlivém výrobku zkoumat, zda neobsahuje nedeklarované cizorodé látky různého původu. Krajský soud správně poznamenal, že pro odhalení případného podvodu ve složení výrobku by nebylo nutné testovat veškeré myslitelné druhy masa, neboť lze zcela logicky vyloučit takové druhy masa, které by pro osobu, jež je do výsledného produktu přimíchala, neznamenal ve výsledku obohacení. Krajský soud správně poznamenal, že tak nelze „*předvídat, že nepoctivý výrobce bude do výrobku tajně přidávat maso exotické, nebo maso dražší než to, které podvodně nabrazuje; taková trestná činnost by totiž byla zcela neracionální. To ilustruje i posuzovaný případ – v dané věci došlo k nabrání hovězího masa masem koňským, tedy masem levnějším a současně relativně snadno dostupným. Skutečnost, že se koňské maso v potravinářství a gastronomii užívá jako levnější náhražka masa hovězího pro jejich podobné vlastnosti, je přitom obecně známá.*“ Stěžovatelka proto měla možnost zkoumat, zda se v dotčeném produktu nenachází stopy jiných druhů cizích látek (ať už maso koňské, vepřové nebo kuřecí), neboť i obsah těchto látek nedeklarovaných na obale dotčeného produktu by znamenal spáchání správného deliktu. Stěžovatelka tedy nemusela předvídat, že se v produktu nachází právě maso koňské (to ostatně nepožadovaly ani správní orgány ani krajský soud), ale bylo na ní, aby ověřila, že produkt neobsahuje látky, které obsahovat nemá a neuvádí je ani na obalu potraviny. Argumentace stěžovatelky, podle níž krajský soud nezohlednil nepřiměřené vysoké náklady rozsáhlých a pravidelných testování různých DNA a dalšího testování, proto přijmout nelze.

[33] Na věc přitom nemohlo mít vliv ani to, zda bylo zkoumání složení výrobků pomocí testů DNA standardní součástí kontroly kvality v některém ze států Evropské unie. Nerozhodné je také to, zda stěžovatelka odebírala předmětné produkty od renomovaného dodavatele. Pro věc totiž není stěžejní to, zda stěžovatelka postupovala v souvislosti s předmětnými výrobky zcela v souladu s postupy popsány v provozním řádu a příručce HACCP, které byly schváleny krajskou veterinární stanicí, nýbrž zda v postavení provozovatele potravinářského podniku naplnila znaky skutkové podstaty správného deliktu podle § 17a zákona o potravinách tím, že uvedla do oběhu potraviny bez toho, aby je v souladu se zákonnými požadavky řádně označila. Stěžovatelka přitom neprokázala, že by vynaložila veškeré úsilí, které by bylo možné požadovat, aby tak byl naplněn některý z liberačních důvodů. Námitky stěžovatelky týkající se její údajně vynaložené snahy jsou v tomto ohledu liché, neboť odpovědnost provozovatele není závislá

na odpovědnosti jiných článků dodavatelského řetězce. Nelze totiž připustit, aby provozovatel potravinářského podniku při uvádění potravin do oběhu spoléhal bez dalšího na to, že jeho dodavatel dodá nezávadné produkty, neboť je na trhu již delší dobu a jedná se o dodavatele renomovaného. V posuzované věci tak nebylo úkolem správních orgánů ani krajského soudu ani to, aby posoudily, v jakém rozsahu by bylo třeba kontroly provádět, aby žalobkyně veškeré úsilí prokázala.

### *III. C K námitce výše uložené sankce*

[34] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami týkajícími se výše uložené sankce.

[35] Stěžovatelka argumentovala tím, že delikt neměl a ani nemohl mít na spotřebitele žádný reálný dopad. Nesouhlasila se žalovanou v tom, že by se jednalo o zvlášť společensky nebezpečný případ klamavého označení potravin.

[36] Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelky týkající se výše uložené pokuty úvodem konstatuje, že úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, nýbrž posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.

[37] Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlídně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

[38] Krajský soud k posouzení otázky výše uložené pokuty správně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované, které na stranách 13 a 14 podrobně přezkoumalo námitku stěžovatele týkající se výše uložené sankce. Žalovaná v napadeném rozhodnutí poukázala na to, že pokutu ukládanou za správní delikt dle ustanovení § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách je možné uložit až do výše 50 milionů korun. Takto vysoká částka odpovídá vysoké míře nebezpečnosti jednání, za které je ukládána. Pokuta uložená stěžovatelce byla přitom správním orgánem prvního stupně zvolena na samé spodní hranici zákonného rozpětí, tedy ve výši 1,2 % maximální možné výměry pokuty. Krajský soud v napadeném rozsudku správně uvedl, že z rozhodnutí žalované je zřejmé, že pro rozhodnutí o výši sankce bylo klíčové posouzení typové závažnosti deliktu a jeho rozsah. Žalovaná zohlednila také to, že se mohlo jednat o nahodilou kontaminaci způsobenou nedostatečnou sanitací výrobního zařízení; závažnost klamání spotřebitele pak umocnila skutečnost, že konzumace koňského masa představuje pro řadu spotřebitelů etický problém. K posouzení této otázky lze taktéž odkázat na obdobnou věc souzenou Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 8. 2017, čj. 9 As 301/2016-24. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem považuje toto odůvodnění žalované za přezkoumatelné; námitka stěžovatelky, podle níž žalované nepřísluší posuzování etické stránky věci na dopad psychiky spotřebitelů, není správná, neboť správní orgán prvního stupně v mezích správního uvážení přihlížel ke všem aspektům souzené věci a zohlednil všechny možné okolnosti (jak je již shora uvedeno), které mohly mít na výši uložené pokuty vliv. Pro uvedené nelze přijmout ani námitku, podle níž nebyla zohledněna ani skutečnost, že obsah koňského masa byl v produktech obsažen v minimálním množství. Nejvyšší správní soud neshledal potřebu se obsírněji odůvodněním výše uložené sankce zabývat, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované a taktéž odůvodnění napadeného rozsudku včetně závěrů v nich uvedených



pokračování

jsou podány srozumitelným a přezkoumatelným způsobem; nahrazovat je opakováním téhož by bylo nadbytečné.

[39] Souhlasit nelze ani s námitkou, podle níž uložená pokuta vybočovala z dosavadní praxe ukládání pokut správními orgány. Krajský soud se touto námitkou stěžovatelky velmi podrobně zabýval na stranách 19 a 20 napadeného rozsudku. Uvedl, že obdobnost případu není dána tím, že jde o uložení pokuty za správní delikt kvalifikovaný podle totožné skutkové podstaty, ale je dán obdobností okolností jednotlivých případů. Nelze proto pouze mechanicky srovnávat výši pokut uložených za tentýž správní delikt. Nejvyšší správní soud i zde s hodnocením krajského soudu souhlasí. V každé jednotlivé věci je nutné přihlídnout ke skutkovým okolnostem a zabývat se jednotlivými pro věc rozhodnými aspekty. Jak je již shora uvedeno, zohlednil správní orgán prvního stupně ve věci zejména způsob spáchání a následky správního deliktu, za nějž stěžovatelce uložil pokutu. Z judikatury, na kterou odkázal již krajský soud, je zjevné, že v praxi Státní zemědělské a potravinářské inspekce se případy, kdy jsou pokuty v řádech stovek tisíců korun v obdobných případech ukládány, objevují. Se stěžovatelkou nelze souhlasit, že by správní orgán při posuzování výše uložené pokuty vybočil z dosavadní praxe a zasáhl tím do právní jistoty stěžovatelky porušením principu legitimního očekávání.

[40] Námitkou, podle níž byla výše sankce podmíněna politickým tlakem, se krajský soud zabýval v odst. 59. napadeného rozsudku. Se stěžovatelkou souhlasil, že kauza týkající se obsahu koňského masa v některých produktech sice byla mediálně poměrně známa, avšak z řízení nebylo žádným způsobem patrné, že by byly správní orgány při ukládání sankce zmíněnou medializací ovlivněny. Výše sankce byla správními orgány přesvědčivě odůvodněna; námitka stěžovatelky je proto v tomto ohledu pouhou spekulací.

### ***III. D K námitce nezákonného zahrnutí vzorků z pozastavených šarží***

[41] Podle stěžovatelky krajský soud pochybil, pokud aproboval postup žalované, která do předmětného řízení zahrnula vzorky odebrané ze šarží burgerů L350201, které byly již interně pozastaveny a stahovány z oběhu.

[42] Podle § 2 písm. o) zákona o potravinách (ve znění rozhodném pro projednávanou věc) se uváděním do oběhu rozumí nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přeprava pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu. Krajský soud k posuzované otázce správně uvedl, že stěžovatelka výrobky z posuzované šarže do oběhu ve smyslu citovaného ustanovení uvedla, neboť v období od 14. 12. 2012, resp. 9. 1. 2013 za účelem jejich prodeje odběratelům do doby, než tuto šarží sama pozastavila a začala stahovat z oběhu, dodala výrobky odběratelům také z této šarže. Stěžovatelčina argumentace, podle níž správní orgány i soud pochybily, pokud ji postihly i za uvedení této šarže do oběhu, je proto lichá. Na věci totiž nemůže nic změnit, pokud byly vzorky z citované šarže odebrány až v situaci, kdy byla tato šarže stažena z prodeje, neboť ke správnímu deliktu došlo již před tímto okamžikem.

## **IV.**

### **Závěr a náklady řízení**

[43] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. února 2019

JUDr. Miloslav Výborný  
předseda senátu