



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a JUDr. Věry Šimůnkové v právní věci

žalobkyně: **B. C. R. s. r. o.,**
se sídlem X,
zastoupena Mgr. Ivou Zothovou,
advokátkou se sídlem Lindleyova 1, Praha,

proti
žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy,**
se sídlem Slezská 7, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 10. 2015, č. j. SVS/2015/093505-G,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

1. Žalobkyně se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Praze dne 1. 12. 2015, podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví, jímž žalovaná změnila rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 6. 2013, č. j. SVS/2013/040424-S (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že se ve výroku v bodě 1, třetí odrážka, slova „*velikost šarže 180 kartónů*“ nahrazují slovy „*velikost šarže 360 kartónů*“, a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou, že se dopustila správního deliktu podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o potravinách“), neboť uvedla do oběhu potravinu v rozporu s § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, podle kterého je zakázáno uvádět do oběhu klamavě označené potraviny. Za tento správní delikt jí byla podle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách uložena pokuta ve výši 600 000 Kč a podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jí byla uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Tohoto správního deliktu se žalobkyně měla dopustit v prosinci 2012 a v lednu a únoru 2013 tím, že uváděla do oběhu předsmažené hovězí burgery výrobce FXVZ D.-M. P. sp. z o. o. (dále jen „FXVZ D.-M.“), v nichž se laboratorní zkouškou potvrdila přítomnost koňské DNA, aniž by to bylo uvedeno na obalu výrobku. V případě, že by soud nedospěl k závěru, že je třeba napadené rozhodnutí zrušit, navrhuje žalobkyně, aby soud uloženou pokutu přiměřeně snížil.
2. Žalobkyně shrnuje průběh řízení a uvádí, že se jedná o v pořadí druhé rozhodnutí žalované o odvolání žalobkyně; první rozhodnutí ze dne 20. 9. 2013, č. j. SVS/2013/048255-G, bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013-109, a věc byla žalované vrácena k dalšímu řízení. Důvodem pro zrušení prvního rozhodnutí byla skutečnost, že žalovaná nesprávně posoudila, zda byl dán liberační důvod podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách, tedy zda žalobkyně vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila. Žalovaná v dalším řízení opětovně posoudila existenci liberačního důvodu, avšak s jejím rozhodnutím se žalobkyně opět neztotožňuje.
3. Žalobkyně namítá, že žalovaná pochybila, jestliže neshledala naplnění podmínek pro aplikaci liberačního důvodu podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách. Má za to, že vynaložila veškeré úsilí, jež bylo možno požadovat, neboť tento druh podvodu nebylo vůbec možno předvídat; nesouhlasí s hodnocením žalované, že pouze plnila povinnosti uložené zákonem. Společnost FXVZ D.-M. je zodpovědně vybraný dodavatel, který má v oboru dlouhou tradici, mezinárodní reputaci, úzkou specializaci a po celou desetiletou spolupráci s žalobkyní nedošlo k jedinému problému s kvalitou výrobků. Pravděpodobně se i společnost FXVZ D.-M. stala obětí podvodu, neboť jí bylo bez jejího vědomí dodáno údajně hovězí (ve skutečnosti však koňské) maso; k tomuto závěru dospěl i polský dozorový orgán, který jí s ohledem na to neuložil žádnou sankci (žalovaná však postup dozorových orgánů jiných členských států EU zcela ignoruje, přestože potravinové právo je harmonizovanou oblastí). Společnost FXVZ D.-M. po propuknutí celé kauzy nechala své výrobky ihned otestovat v autorizované laboratoři, což také svědčí o její důvěryhodnosti.
4. Žalobkyně dále nesouhlasí se závěry, k nimž žalovaná dospěla v napadeném rozhodnutí, že mohla sama provádět laboratorní testování na přítomnost cizí DNA a že aplikovat liberační důvod by bylo možné jen v případě, že by učinila všechna teoreticky možná

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

opatření, která jsou v dané oblasti dostupná, s tím, že provádění testů na přítomnost cizí DNA nebylo v rozhodné době ekonomicky nedostupné. Před vypuknutím kauzy týkající se falšování masa však nebylo testování výrobků na přítomnost koňské DNA standardní součástí kontroly kvality v žádném z členských států Evropské unie. Ostatně bez podezření na konkrétní falšování je testování proveditelné jen obtížně, neboť je třeba vždy laboratoři zadat, na přítomnost jaké DNA mají výrobek otestovat; takové testování by také bylo nesmírně nákladné, neboť by bylo třeba zkoumat přítomnost každé DNA, která by teoreticky mohla být v produktu obsažena (tzn. cenu jednotlivého testu, která v závislosti na jeho typu činí 600 – 2 800 Kč, je třeba násobit všemi živočichy, jejichž maso mohlo být teoreticky do produktu přimícháno), a to v každém druhu produktu, jichž žalobkyně vyrábí více než 1 000 a distribuuje jich více než 3 500. Jde-li o dostupnost jednotlivých metod v rozhodné době, konvenční metoda PCR (*polymerase chain reaction* – polymerázová řetězová reakce) je sice v České republice dostupná již od roku 2007, ta však umožňuje zjistit pouze to, zda potravina obsahuje odlišnou nukleonovou kyselinu, bílkovinu nebo svalovinu; její pomocí již nelze množství cizorodé látky kvantifikovat a zjistit, zda je v potravíně přítomna ve stopovém (způsobeném např. nahodilou kontaminací nebo jako nosič koření směsí) či skutečně relevantním množství. Konvenční metodu PCR by tak žalobkyně nemohla použít a nepoužívá ji ani sama žalovaná; naopak bylo vhodné užít metodu ELISA, případně metodu Real-time PCR, které se však rozšířily až koncem roku 2013. V rozporu s tvrzením žalované má žalobkyně za to, že státní veterinární ústavy v České republice v rozhodné době tyto metody nenabízely a ani sama žalovaná neměla s užíváním těchto metod velké zkušenosti. K tomu žalobkyně obsáhle cituje z diplomové práce E. K. „*Co se stalo s koňským masem*“ obsahující mj. i přepis rozhovoru s nejmenovaným zaměstnancem žalované, který vyjadřuje své pochybnosti o možnosti při testování přesně kvantifikovat množství cizorodé DNA a uvádí, že metoda, která by to umožnila spolehlivě zjistit, byla k dispozici až od konce roku 2013. Žalobkyně uzavírá, že i pokud by byly spolehlivé testy v rozhodné době k dispozici, nebyla povinna je bez konkrétního podezření provádět. Nelze tudíž říci, že tím, že žalobkyně tyto testy neprováděla (tedy nevyužila všech teoreticky možných opatření), nevynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možno požadovat, a liberační důvod tedy nemůže být naplněn; tím spíše je-li princip nejlepší dostupné technologie (tzv. BAT) podmíněn i ekonomickou dostupností těchto technologií, jak na to upozornil krajský soud v rozsudku ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013-109. V současné době žalobkyně složení vytipovaných výrobků pravidelně testuje, avšak před vypuknutím této kauzy, při níž bylo falšování masa odhaleno poprvé, nebylo možno ani při vynaložení odborné péče předvídat, že je třeba zkoumat DNA obsaženou ve výrobku; předtím to nedělaly ani české dozorové orgány a nelze klást žalobkyni k tíži, že nepředvíдалa trestněprávní jednání subdodavatelů jejího dodavatele. Dále žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalované, že výrobky nebyly z hlediska jejich složení nijak kontrolovány; přitom i krajský soud v rozsudku ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013-109, poukázal na to, že žalobkyně postupovala podle Příručky pro HACCP pro distribuční centrum Opava a průběžně kontrolovala hygienu a teplotu výrobků.

5. Dále žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalované, že smyslem objektivní odpovědnosti v potravinářství je také to, že lze touto cestou postihnout i zahraniční výrobce, resp. dodavatele, proti kterým není jinak možno účinně zasáhnout. Potravinové právo je totiž harmonizovanou oblastí Evropské unie a existuje Evropský úřad pro potraviny a systém rychlého varování pro potraviny a krmiva. Postih výrobců z jiných členských států Evropské unie je tak prostřednictvím sdílení informací a koordinovaného postupu národních dozorových orgánů nepochybně možný.

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

6. Žalobkyně dále namítá, že uložená sankce není přiměřená společenské škodlivosti protiprávního jednání. Žalovaná pochybila, pokud nezohlednila, že kontaminace hovězích burgerů koňským masem byla v podstatě zanedbatelná (maximálně 1,4 % v celém výrobku; množství koňského masa v jednom burgeru tak lze připodobnit k váze špetky soli). V této míře mohlo ke kontaminaci dojít i jen náhodou, např. nedostatečnou sanitací výrobního zařízení, v němž se předtím koňské maso zpracovávalo. Nutno také dodat, že podle dlouholeté zkušenosti žalobkyně v potravinářství je v praxi běžné (jakkoli to žalovaná v napadeném rozhodnutí popírá), že suroviny do 1 % hmotnosti nejsou uváděny ve složení výrobku. Žalovaná naopak dospěla k tomu, že množství koňského masa je zanedbatelné a nahodilá kontaminace je vyloučena, aniž by uvedla, jaké úvahy ji k tomuto závěru vedly. Žalovaná dále pochybila, pokud nezohlednila, že to nebyla žalobkyně, která označovala burgery nesprávným složením (přejala je od dodavatele již zabalené), a naopak byla v dobré víře, že produkt včetně označení splňuje veškeré předpisy. Burgery byly zdravotně zcela nezávadné a žalobkyni není znám žádný případ, který by svědčil o opaku; nebylo její povinností zdravotní nezávadnost burgerů prokazovat. Žalobkyni je nicméně známo, že např. ve Francii nebo ve Finsku byly potraviny obsahující koňské maso vyhodnoceny jako zdravotně nezávadné a dány na charitativní účely. Žalobkyně dále namítá, že v dané věci nemá udělená sankce preventivní charakter, neboť – jak bylo výše popsáno – postupovala v dané věci maximálně odpovědně. Žalobkyně okamžitě sdělila výrobcí, že se v dodaných produktech nachází koňské maso, společnost FXVZ D-M. zahájila šetření a ve spolupráci s polskými dozorovými orgány se podařilo dohledat dodavatele kontaminovaného masa, s nímž společnost FYVZ D-M. přerušila obchodní styky. Uložená pokuta také není přiměřená závažnosti protiprávního jednání žalobkyně. Vzhledem k tomu, že byly předmětné burgery dodány do gastronomických provozů, které je prodávaly ve formě rychlého občerstvení bez původního obalu, aniž by v rozhodné době měly povinnost spotřebitelům sdělovat složení produktu, nemohlo dojít k újmě na právech spotřebitelů tím, že nemohli učinit informovaný výběr. Úvaha žalované, že jednání žalobkyně je tím závažnější, že nahrazením hovězího masa masem koňským narušila samotnou podstatu produktu a mohla spotřebitelům způsobit psychické potíže, je pak zcela hypotetická, resp. vzhledem k minimálnímu množství koňského masa a celkové zdravotní nezávadnosti burgerů přinejmenším zveličená.
7. Žalobkyně také namítá, že žalovaná porušila svou povinnost rozhodovat v obdobných věcech obdobně vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu. Žalovaná byla při vydání napadeného rozhodnutí pod politickým a mediálním tlakem a jednala ve snaze získat si svým postupem přízeň veřejnosti. O tom svědčí výše uložené pokuty, která je zcela mimo rozsah dosud ukládaných pokut, a to i za závažnější, zdraví spotřebitelů ohrožující správní delikty. Žalobkyně si vyžádala informace o výši pokut udělených v letech 2013 – 2015 za týž správní delikt, za nějž byla sankcionována žalobkyně, správním orgánem I. stupně, Krajskou veterinární správou pro Plzeňský kraj a Krajskou veterinární správou pro Zlínský kraj. Pokuta uložená žalobkyni je podle získaných přehledů jednoznačně nejvyšší a značně přesahuje obvyklou výši pokuty pohybující se zpravidla v řádech jednotek až desítek tisíc. Žalobkyně má tudíž za to, že byla potrestána exemplárně a napadené rozhodnutí představuje exces. Žalovaná je při svém správním uvážení o výši pokuty povinna pohybovat se nejen v zákonných mezích, ale zachovávat i zásadu rovnosti subjektů a předvídatelnosti svých rozhodnutí, a to v širším kontextu své rozhodovací praxe, nikoli pouze jde-li o několik málo aktuálních případů.

8. Žalobkyně dále namítá, že testy odebraných vzorků burgerů byly provedeny v rozporu se zákonem, konkrétně s vyhláškou č. 211/2004 Sb., o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 211/2004 Sb.“). Podle § 11 odst. 3 této vyhlášky je výsledkem zkoušky průměr výsledků nejméně dvou souběžných stanovení; podle odst. 4 pokud takový výsledek překračuje stanovený limit zjištěné látky, zahájí se k jeho potvrzení opakované vyšetření za použití vědecky ověřené metody. Z protokolů laboratorních analýz však nevyplývá, že by byly jednotlivé vzorky opakovaně testovány akreditovanou metodou. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ads 163/2008-49, přitom platí, že rozhodnutí založené na výsledcích získaných z testování proběhnuvšího v rozporu s uvedenou vyhláškou je nezákonné. Ostatně vzorky, které žalovaná odebrala, zčásti pocházejí z šarží, které už žalobkyně stahovala, a tedy již nehrozilo jejich uvedení do oběhu ani ohrožení spotřebitele.
9. Žalobkyně dále namítá, že žalovaná nesprávně aplikovala § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách. Článek 16 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“), stanoví zákaz klamavého označování výrobků. Evropské právo má obecně aplikační přednost. Jestliže tedy určité jednání představuje porušení unijního i vnitrostátního práva, je povinností správních orgánů aplikovat přednostně právo unijní. Žalovaná proto měla aplikovat § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.
10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že v řízení bylo prokazatelně zjištěno, že žalobkyně uvedla v období od prosince 2012 do února 2013 do oběhu tři šarže (celkem 3 960 kg) klamavě označených potravin, neboť bylo laboratorním vyšetřením vzorků zjištěno, že obsahují koňské maso, aniž by tato skutečnost byla uvedena na obalu výrobku; tím se dopustila správního deliktu podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách, neboť každý provozovatel potravinářského podniku odpovídá za svou „fázi“ potravinového řetězce. Ve vztahu k tomu není relevantní zodpovědný výběr dodavatele, neboť to byla právě žalobkyně, která zboží do oběhu uvedla [čímž se podle § 2 písm. o) zákona o potravinách rozumí i jeho skladování]. Žalovaná odmítá bagatelizaci prohřešku ze strany žalobkyně, pokud tvrdí, že šlo o nepatrné množství koňského masa, nebo pokud spekuluje o způsobech, jakými k přimísení masa mohlo dojít, nebo o tom, že menší množství koňského masa než 1 % by žalovaná vůbec nepostihovala; tyto úvahy nejsou vzhledem k objektivní odpovědnosti žalobkyně za delikt relevantní. Bez významu je také tvrzení o zdravotní nezávadnosti – nepodařilo se objasnit původ koňského masa, a nelze tak zjistit, zda pocházelo ze zdravých zvířat a ze schválených jatek. Žalovanou zmíněná hypotetická újma na straně spotřebitele žalobkyni k tíži přičtena nebyla. Pro věc není rozhodné ani to, jak postupovaly dozorové orgány v jiných členských státech Evropské unie, neboť i přes harmonizaci potravinového práva je pojetí odpovědnosti a uplatňování sankcí v pravomoci jednotlivých členských států.
11. Jde-li o námitku, že správní orgán I. stupně odebral účelově vzorky i z burgerů, které žalobkyně už stahovala z oběhu, uvádí žalovaná, že odebrání vzorků ze stahovaných burgerů (konkrétně ze šarže č. L350201, z níž byly vzorky odebrány dne 8. 3. 2013 v provozovně v Kralupech nad Vltavou) není neoprávněným rozšířením protiprávního jednání o další skutky. Správního deliktu podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách se totiž dopustí ta právnická osoba, která klamavě označené potraviny uvádí do oběhu, přičemž uváděním do oběhu se rozumí i jejich skladování, přičemž k naplnění této skutkové

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

podstaty došlo již dne 14. 12. 2012, resp. dne 9. 1. 2013, kdy byly výrobky této šarže naskladněny do Servisní centrály Opava. Sankce tudíž není ukládána za skutečnost, že byly burgery po stažení z distribuční sítě uloženy v provozovně v Kralupech nad Vltavou, nýbrž za to, že byly od svého naskladnění do jejich stažení žalobkyní skladovány v Servisní centrále Opava.

12. K tvrzení žalobkyně, že neměla možnost zjistit přítomnost koňského masa, uvádí žalovaná, že testovací metody v rozhodné době dostupné byly, což vyplývá i z vyjádření odborných pracovišť, jež si žalovaná obstarala. Státní veterinární ústav Praha dne 1. 7. 2015 sdělil, že prováděl stanovení mj. koňské DNA konvenční PCR metodou od roku 2007 a metodou Real-time PCR od roku 2013. Od počátku roku 2013 také prováděl identifikaci druhově specifické bílkoviny metodou ELISA. Ceny těchto testů se pohybují od 600 Kč do 1 970 Kč. Státní veterinární ústav Jihlava dne 30. 6. 2015 sdělil, že stanovení přítomnosti koňské DNA prováděl od roku 2009. V lednu 2013 začal využívat metodu Real-time PCR a metodu ELISA k stanovení přítomnosti koňské bílkoviny. Ceny těchto testů se pohybují od 1 500 Kč do 1 970 Kč. Státní veterinární ústav Olomouc dne 30. 6. 2015 uvedl, že od roku 2006 prováděl stanovení mj. koňské DNA a bílkoviny metodou PCR, od února 2013 stanovení koňské DNA metodou Real-time PCR, od téhož roku také průkaz koňské bílkoviny metodou ELISA. Ceny těchto testů se pohybují od 1 050 Kč do 2 800 Kč. Žalovaná tedy odmítá tvrzení žalobkyně, že státní veterinární ústavy neměly s potřebnými metodami zkušenosti; rozhovor s anonymním úředníkem žalované obsažený v diplomové práci E. K. je irelevantní, neboť testy provádí zaměstnanec státního veterinárního ústavu (molekulární biolog). Žalobkyně se také mýlí v hodnocení jednotlivých metod – je-li konstatována přítomnost koňské nukleové kyseliny (DNA), znamená to automaticky, že je přítomna i koňská bílkovina. Žalovaná na vysvětlenou uvádí, že pro zjištění koňské bílkoviny existují dvě skupiny metod: a) molekulární metody založené na polymerázové řetězové reakci, jimiž se prokazuje druhová specifikace DNA, a b) imunoenzymatické metody, jimiž lze stanovit druhově specifickou bílkovinu; tyto metody v době spáchání protiprávního jednání prokazatelně existovaly a byly přiměřeně finančně náročné. Existovaly tedy dostupné možnosti, jichž žalobkyně nevyužila, nemůže se tudíž domáhat liberace (i jen užití metody PCR by postačovalo k tomu, aby si o případných příměších učinila základní úsudek).
13. Dále žalovaná považuje za nedůvodné tvrzení žalobkyně, že při odběru vzorků nebyly naplněny požadavky stanovené vyhláškou č. 211/2004 Sb. Žalovaná proces odběru a vyšetření vzorků přezkoumala a neshledala žádné vady. Vzorky byly při odběru řádně označeny a zaslány k vyšetření akreditované laboratoři (státnímu veterinárnímu ústavu), přičemž kód šarží i další údaje souhlasí. Tvrzení, že nebylo provedeno opakované vyšetření ve smyslu § 11 odst. 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb., je nepodloženou spekulací. Žalovaná poté rekapituluje obsah protokolů o kontrole tří vzorků a uzavírá, že za užití metody Real-time PCR a sekvenční analýzy byla ve všech vzorcích prokázána přítomnost koňské DNA.
14. Žalovaná se také zabývala otázkou, zda nejsou dány liberační důvody ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách, avšak nedospěla k závěru, že žalobkyně prokázala nějakou okolnost, která by vylučovala její odpovědnost za spáchaný správní delikt. Nelze argumentovat zvláštní péčí při výběru dodavatele, dlouhodobou tradicí, spoluprací s dozorovým orgánem, plánem pro testování některých výrobků v budoucnu atd., neboť liberace závisí na maximálním možném úsilí nad rámec zákonných povinností, které je způsobilé odvrátit porušení povinnosti a které probíhalo předtím, než k tomuto porušení došlo. V řízení vyšlo najevo, že žalobkyně měla ve vztahu k burgerům zavedeny různé

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

kontrolní mechanismy pro zacházení s potravinami živočišného původu (např. v Provozním a sanitačním řádu a v Příručce pro HACCP pro skladové a distribuční centrum Opava), povinnost je zavést však žalobkyni vyplývala přímo ze zákona. Tyto mechanismy se týkaly teploty potravin, skladovacích podmínek, prevence kontaminace, celistvosti obalů atd. Žádný mechanismus však nebyl zaměřen na ověření toho, zda je deklarované složení výrobku v souladu se skutečností (a to ani namátkově), a nelze tedy mít za to, že žalobkyně vynaložila veškeré myslitelné úsilí, přestože existovaly dostupné certifikované metody, které byly popsány výše. Podmínkou liberace je totiž právě využití všech teoreticky možných řešení k odvrácení nebezpečí, přičemž samotná skutečnost, že žalobkyně konkrétní nebezpečí falšování masa nepředvídala, ji nemůže zprostit objektivní odpovědnosti (tj. odpovědnosti za výsledný protiprávní stav), již nese. Na žalobkyni také leží důkazní břemeno ve vztahu k naplnění liberačních důvodů. Opačný přístup by zcela ochromil systém, jehož primárním smyslem je ochrana spotřebitele před nejakostními a nebezpečnými potravinami; tím spíše, pokud proti zahraničním výrobcům nebo dodavatelům nemůže žalovaná účinně zasáhnout. Žalovaná se ohrazuje proti nařčení ze strany žalobkyně, že aplikuje absolutní objektivní odpovědnost – žalovaná pouze neshledala uváděné liberační důvody jako dostatečné. Uvedené závěry žalovaná podpírá odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 123/2012-31, ze dne 15. 12. 2011, č. j. 4 As 32/2011-78, a ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33.

15. Žalovaná se neztotožňuje ani s názorem žalobkyně, že výše uložené pokuty je excesivní. Je pravdou, že za stejný delikt obvykle správní orgány veterinární správy ukládají nižší pokuty, touto praxí však nejsou navždy vázány; ostatně za tento správní delikt lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Výše pokuty je v případě žalobkyně odůvodněná, neboť daný případ nemá v praxi veterinárních orgánů srovnání; jde o novou, závažnější formu klamání spotřebitele. Že se nejedná o exces, je jasné i z toho, že dosud nejvyšší pokutu žalovaná uložila ve výši 80 000 Kč a jiné veterinární orgány uložily několikrát v odůvodněných případech pokutu ve výši 500 000 Kč, resp. 600 000 Kč a v jednom případě dokonce 2 280 000 Kč, přičemž se jednalo i o jiné prohřešky než nedeklarované koňské maso. I právní předchůdkyni žalobkyně byla v minulosti uložena pokuta, a to ve výši 10 000 Kč a 80 000 Kč. Žalovaná uzavírá, že nepřekročila meze správního uvážení ani se neodchýlila od zavedené praxe, neboť jde o jednání, které nebylo orgány veterinární správy dosud řešeno. Při stanovení výše pokuty žalovaná přihlédla k možnému psychickému následku u spotřebitelů, k čemuž byla v rámci správního uvážení oprávněna; to vyplývá i z toho, že výčet polehčujících a přitěžujících okolností v § 17i odst. 2 zákona o potravinách je jen demonstrativní. Žalovaná také nesouhlasí s přesvědčením žalobkyně, že mohla zahájit správní řízení ve věci klamavého označování potravin a eventuálně uložit sankci i zahraničním dodavatelům žalobkyně; v současné době totiž takový postup není možný, a to ani za využití systému RASFF, který v rozporu s přesvědčením žalobkyně slouží primárně ke sdílení informací o potenciálních rizicích mezi členskými státy.
16. Dále žalovaná nesouhlasí s tím, že by spáchaný správní delikt nesprávně kvalifikovala. Přestože lze dát žalobkyni za pravdu v tom, že platí zásada přednosti práva Evropské unie a že je v unijních předpisech zákaz klamání spotřebitele obecně upraven, nemění to nic na tom, že je v dané věci na místě aplikovat vnitrostátní právní předpis, tedy § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách. Užití obecné skutkové podstaty v § 17 odst. 2 zákona o potravinách je možné pouze v případě, že není určitý správní delikt v zákoně o potravinách konkrétně upraven, jak vyplývá z článku 16 nařízení. K témuž názoru dospěl Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013-109.

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

17. Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby.
18. Žalobkyně v replice uvádí, že všechna rozhodnutí uváděná žalovanou jako příklady obdobně vysokých uložených pokut byla vydána v souvislosti s kauzou týkající se potravin obsahujících nedeklarované koňské maso. Tato rozhodnutí tudíž nesvědčí o tom, že žalovaná v odůvodněných případech ukládá tvrdé sankce, nýbrž o tom, že stejně nepřiměřeně tvrdě jako žalobkyni sankcionovala i jiné subjekty, s nimiž vedla správní řízení v souvislosti s touto politicky citlivou kauzou. Další z předložených rozhodnutí bylo vydáno až rok a půl po prvostupňovém rozhodnutí, nemůže tedy dokládat „dosavadní praxi žalované“, tj. praxi před udělením pokuty v posuzované věci. Žalobkyně má tudíž za to, že se žalované – přestože má přístup k informacím o rozhodovací praxi orgánů veterinární správy – nepodařilo prokázat, že by žalobkyni uložená pokuta nevyčnivala svou výší z dosavadní rozhodovací praxe; naopak se jednalo o excesivní vybočení mimo rámec dosavadní praxe, a tedy i o zneužití správního uvážení pod politickým a mediálním tlakem.
19. V doplnění žaloby ze dne 9. 3. 2017 žalobkyně nově poukázala na to, že správní delikt, za který jí byla uložena pokuta, měl být posuzován podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon). Takto totiž postupovala žalovaná ve věci správního deliktu, jehož se dopustila rovněž žalobkyně a který spočíval v klamavém označení (neuvedení koňského masa) lasagní. Žalovaná v uvedené věci v rozhodnutí ze dne 17. 9. 2013, č. j. SVS/2013/048254-G, uvedla, že jednání žalobkyně nelze postihnout dle zákona o potravinách, nýbrž pouze dle veterinárního zákona. Tuto právní kvalifikaci přitom považuje žalobkyně za správnou.
20. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
21. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 14. 2. 2013 provedla Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj kontrolu u žalobkyně v Servisní centrále Opava, na adrese X v Opava, při níž byl odebrán vzorek předsmaženého hovězího burgeru šarže L551201. Odebraný vzorek byl odeslán k laboratornímu vyšetření. Podle protokolu SVÚ Olomouc č. 2751/2013 o zkoušce ze dne 19. 3. 2013 byla metodou ELISA-TEK prokázána přítomnost více než 1 % koňské bílkoviny. Podle protokolu SVÚ Olomouc č. Se 1603/2013 o zkoušce ze dne 22. 2. 2013 byla metodou PCR u vzorku burgeru z šarže L551201 prokázána přítomnost koňské DNA. Podle protokolu SVÚ Praha č. 2598/16 o zkoušce ze dne 25. 2. 2013 byla metodou PCR a sekvenční analýzou u vzorku burgeru z šarže L551201 prokázána přítomnost koňské DNA. S učiněnými zjištěními byla žalobkyně podle protokolu seznámena dne 25. 2. 2013 v Servisní centrále Opava. Současně Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj přijala opatření spočívající v pozastavení burgerů šarže L550201 a zakázou manipulace s nimi.
22. Dne 25. 2. 2013 v Servisní centrále Opava provedla Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj u žalobkyně další kontrolu a odebrala vzorek předsmaženého hovězího burgeru šarže L405301. Odebraný vzorek byl odeslán k laboratornímu vyšetření. Podle protokolu SVÚ Olomouc č. Se 1886/2013 o zkoušce ze dne 28. 2. 2013 byla metodou PCR a Real-time PCR u vzorku burgeru z šarže L405301 prokázána přítomnost koňské DNA. Podle protokolu SVÚ Olomouc č. 2095/2013 o zkoušce ze dne 1. 3. 2013 byla metodou ELISA-TEK u vzorku burgeru z šarže L405301 prokázána přítomnost více než 1 % koňské bílkoviny. S učiněnými zjištěními byla žalobkyně podle protokolu seznámena dne 25. 2. 2013 v Servisní centrále Opava. Současně

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj opatřením pozastavila burgery šarže L405301 a zakázala manipulaci s nimi. Podle protokolu SVÚ Praha č. 2953/13 ze dne 5. 3. 2013 byla metodou PCR a sekvenční analýzou u vzorku burgeru z šarže L405301 prokázána přítomnost koňské DNA. Dále je součástí spisu sdělení žalobkyně ze dne 1. 3. 2013, že již od 22. 2. 2013 začala z vlastní iniciativy stahovat výrobky společnosti FXVZ D.-M. z distribuční sítě. Dne 25. 3. 2013 zahájila Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj s žalobkyní řízení o uložení pokuty pod č. j. SVS/2013/020109-T.

23. Dne 8. 3. 2013 provedl správní orgán I. stupně kontrolu v provozovně žalobkyně na adrese V Růžovém údolí 553 v Kralupech nad Vltavou, při níž byl mj. odebrán vzorek předsmažených burgerů šarže L350201. Žalobkyně do protokolu uvedla, že mj. tento výrobek je již z distribuční sítě stahován. Odebraný vzorek byl odeslán k laboratornímu vyšetření. Podle protokolu SVÚ Praha č. 2222/13 ze dne 28. 3. 2013 byla metodou ELISA-TEK u vzorku burgeru z šarže L350201 prokázána přítomnost koňské bílkoviny. Podle protokolu SVÚ Praha č. 3441/13 ze dne 28. 3. 2013 byla metodou Real-time PCR a sekvenční analýzou u vzorku burgeru z šarže L350201 prokázána přítomnost koňské DNA. S učiněným zjištěním byla žalobkyně podle protokolu seznámena dne 3. 4. 2013 ve své provozovně. Správní orgán I. stupně konstatoval, že burgery šarže L350201 již byly žalobkyní staženy z distribuční sítě.
24. Dne 19. 4. 2013 zahájil správní orgán I. stupně řízení o uložení pokuty za správní delikt pod č. j. SVS/2013/026582-S. Na žádost žalobkyně byla dne 16. 5. 2013 usnesením správního orgánu I. stupně řízení zahájené Krajskou veterinární správou Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj pod sp. zn. SVS/2013/020109-T a řízení zahájené správním orgánem I. stupně pod sp. zn. SVS/2013/026582-S spojeny do řízení pod sp. zn. SVS/2013/028578-S.
25. Dne 24. 4. 2013 datovala žalobkyně své vyjádření, v němž shrnula svůj postoj ke spáchanému správnímu deliktu; zejména zdůraznila svou lítost nad celým případem, uvedla, že se stala obětí rozsáhlého podvodu, který nemohla předvídat, poukázala na minimální společenskou nebezpečnost svého jednání a popsala svou aktivní roli a spolupráci s orgány veterinární správy v průběhu správního řízení. K vyjádření přiložila různé certifikáty společnosti FXVZ D.-M., svou korespondenci s touto společností a protokoly z testů provedených společností FXVZ D.-M.
26. Dne 18. 6. 2013 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž byla žalobkyně uznána vinnou, že se dopustila správního deliktu podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách uváděním do oběhu klamavě označené potraviny, za což jí byla uložena pokuta ve výši 600 000 Kč. V tomto rozhodnutí správní orgán I. stupně podrobně zrekapituloval průběh řízení a dospěl k závěru, že se žalobkyně dopustila správního deliktu. Tento správní delikt vyhodnotil jako závažný, neboť spotřebiteli se dostalo neúplné informace o složení výrobku, v důsledku čehož se nemohl rozhodnout, zda potravinu s ohledem na určitou složku odmítne či akceptuje; proti tomuto klamavému jednání se nemohl v zásadě nijak bránit. Dalším závažným aspektem je množství takto klamavě označených potravin. Nebylo zjištěno, že by žalobkyně jednala úmyslně. Polehčující okolností je spolupráce žalobkyně se správními orgány v průběhu řízení a opatření, jež přijala k nápravě. Pokud jde o následek, neprokázala se zdravotní závadnost potraviny (což správní orgán I. stupně považuje za polehčující okolnost), není však možno vyloučit psychický následek, který se u některých spotřebitelů ještě může projevit. Škodlivým následkem je pak ohrožení chráněného zájmu, jímž je právo spotřebitele na pravdivé informace o složení potravin.

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

Správní orgán I. stupně odmítl přesvědčení žalobkyně, že vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možno požadovat, k odvrácení následku – takový názor by vedl k faktickému ochromení funkce potravinového práva. Byť žalobkyně klamavě označené potraviny sama nevyrobila (což správní orgán I. stupně považuje za polehčující okolnost), z hlediska zákona o potravinách nese za jejich uvedení do oběhu odpovědnost a je na ní, aby zavedla takové kontrolní mechanismy, které zajistí, že nejakostní potraviny do oběhu neuvede. Náhradu škody způsobené sankcí může žalobkyně požadovat po svých obchodních partnerech. Správní orgán I. stupně uzavřel, že uložená pokuta nebude pro žalobkyni likvidační, naopak bude působit preventivně.

27. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně dne 28. 6. 2013 odvolala. V odvolání uvedla, že lituje kontaminace potravin koňským masem, nesouhlasí však s hodnocením správního orgánu I. stupně. Svého obchodního partnera zvolila velmi pečlivě, množství koňského masa bylo zanedbatelné (do 1,4 % výrobku), v průběhu správního řízení poskytovala součinnost a stáhla výrobky dodané společností FXVZ D.-M. i nad rámec rozhodnutí správních orgánů a nyní výrobky namátkově testuje. Žalobkyně má za to, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, neboť přítomnost koňského masa sama nemohla nijak předvídat. Jde-li o následek, nelze argumentovat tím, že se zdravotní závadnost výrobků nepodařilo prokázat; naopak je třeba prokázat případnou škodlivost. Sankce také nemá preventivní účinek, neboť žalobkyně postupovala v minulosti zcela správně a po zahájení správního řízení přijala ještě další opatření, výše sankce je nepřezkoumatelná, protože správní orgán I. stupně neuvedl důvody, pro něž uložil tak vysokou pokutu. Konečně žalobkyně namítla, že nebylo na místě aplikovat § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách. K odvolání přiložila vyjádření polského dozorového orgánu (*Powiatowy inspektorat weterynarii w Tychach*) ze dne 28. 6. 2013 v polštině a 15. 7. 2013 jeho úřední překlad. Dne 25. 7. 2013 doplnila žalobkyně odvolání o seznam udělených pokut za období 2010 – 2013, který si vyžádala od správního orgánu I. stupně. Dne 17. 9. 2013 doplnila žalobkyně odvolání o námitku, že laboratorní testy odebraných vzorků nebyly provedeny duplicitně, jak to ukládá § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb.
28. Dne 20. 9. 2013 vydala žalovaná rozhodnutí, jímž rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnila tak, že se ve výroku v bodě 1 slova „*velikost šarže 180 kartónů*“ nahrazují slovy „*velikost šarže 360 kartónů*“, a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou a Krajský soud v Praze jej rozsudkem ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013-109, zrušil, neboť žalovaná nesprávně posoudila otázku aplikace liberačního důvodu ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách – úsilí vyvinuté pachatelem správního deliktu musí být nejen technologicky možné, ale také ekonomicky dostupné (tj. takové, které se neúměrně neprodrazí) – a nezohlednila skutečnost, že žalobkyně měla zavedené určité mechanismy kontroly kvality potravin.
29. Žalovaná poté pokračovala v řízení a dne 5. 10. 2015 vydala napadené rozhodnutí, kterým prvostupňové rozhodnutí v podstatných částech opět potvrdila, přičemž se řídila závazným právním názorem krajského soudu. V novém rozhodnutí žalovaná zrekapitulovala průběh správního řízení a uvedla, že v procesu odběru a vyšetřování vzorků neshledala žádné pochybení; akreditovaná pracoviště postupovala zcela standardně. Ani žalobkyně neuvedla (v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, ani nyní) konkrétní podezření. Žalovaná neshledala ani důvod ke snížení pokuty. Správní delikt je typově velmi nebezpečný (šlo o narušení samotné podstaty produktu) a je také nejpřísněji postižitelným správním deliktem podle zákona o potravinách. Množství klamavě označených potravin bylo značné (v zásadě vylučující nahodilou kontaminaci) a mohlo se

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

dotknout velkého počtu spotřebitelů, pro které může být konzumace koňského masa také etickým problémem, a mohly jim tak být způsobeny problémy psychického rázu. Nejzávažnější následek spočívá v porušení chráněného zájmu na pravdivém informování spotřebitele. Žalobkyni polehčuje, že sama klamavé označení potravin nezpůsobila, v průběhu řízení se správními orgány spolupracovala a nebyla prokázána zdravotní škodlivost burgerů. Také nebylo prokázáno, že by žalobkyně jednala úmyslně, nebo že by šlo o recidivu. Žalovaná neshledala existenci liberačního důvodu – žalobkyně nevynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možno požadovat; takové úsilí totiž předpokládá nadstandardní aktivitu směřující k zabránění porušení povinnosti, která byla prováděna ještě před tím, než k samotnému porušení povinnosti došlo. Mechanismy uváděné žalobkyní musí ze zákona přijmout všichni provozovatelé potravinářských podniků. Liberační důvod je výjimečným dobrodiním zákona; žalobkyně by se tedy mohla liberovat jen v případě, že by měla zavedeny mechanismy směřující k ověření skutečného složení produktů. Žalovaná si s ohledem na to opatřila vyjádření několika státních veterinárních ústavů potvrzující, že v rozhodné době byly k dispozici ekonomicky dostupné testy, jimiž bylo možno přítomnost koňské DNA, resp. bílkoviny ověřit. Pokud jde o výši pokuty, není vzhledem k závažnosti předmětného správního deliktu excesivní – s takovým jednáním se české orgány veterinární správy při své činnosti dosud nesetkaly. Nižší pokuta by neplnila svůj preventivní smysl ve vztahu k žalobkyni i k ostatním provozovatelům potravinářských podniků. Pro žalobkyni, která je jedním z největších velkoobchodů s potravinami v České republice a jejíž základní kapitál činí bezmála 2 miliardy korun českých, nebude likvidační. Úvaha žalobkyně, že § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách neměl být aplikován, je nesprávná.

30. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
31. Podle § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách je zakázáno uvádět do oběhu potraviny klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamavým způsobem.

Podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách se provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, dopustí správního deliktu tím, že uvádí do oběhu potraviny v rozporu s § 10 odst. 1.

Podle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách se za správní delikt podle § 17a odst. 1 písm. f) uloží pokuta do 50 000 000 Kč.

Podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

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

- Podle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. je výsledek zkoušky průměrem výsledků nejméně dvou souběžných stanovení, není-li stanoveno jinak. Součástí výsledků zkoušky musí být vždy chyba výsledku.
- Podle § 11 odst. 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb. se při zjištění, že výsledek zkoušky překračuje stanovený limit zjištěné látky, neprodleně zahájí opakované vyšetření za účelem potvrzení dříve získaného výsledku, a to za použití vědecky ověřené metody.
32. Žalobkyně nejprve namítá, že testy byly provedeny v rozporu s vyhláškou č. 211/2004 Sb., neboť ze správního spisu není zjevné, že bylo testování jednotlivých vzorků provedeno dvakrát. Této námitce soud nepřisvědčil, protože ze správního spisu zjistil, že se žalobkyně mýlí. V průběhu správního řízení byly testovány celkem 3 vzorky, a to z šarže L551201, L405301 a L350201. Dva prvně uvedené byly odebrány Krajskou veterinární správou Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj. Vzorek z šarže L551201 byl podle protokolů testován v SVÚ Olomouc dne 19. 3. 2013 (metodou ELISA-TEK) a dne 22. 2. 2013 (metodou PCR) a v SVÚ Praha dne 25. 2. 2013 (metodou PCR a sekvenční analýzou). Vzorek z šarže L405301 byl podle protokolů testován v SVÚ Olomouc dne 28. 2. 2013 (metodou PCR a Real-time PCR) a dne 1. 3. 2013 (metodou ELISA-TEK) a v SVÚ Praha dne 5. 3. 2013 (metodou PCR a sekvenční analýzou). Vzorek z šarže L350201 byl odebrán správním orgánem I. stupně a podle protokolů byl testován SVÚ Praha dne 28. 3. 2013 metodou ELISA-TEK a téhož dne i metodou Real-time PCR a sekvenční analýzou. Z uvedeného shrnutí plyne, že všechny vzorky byly laboratorně testovány nejméně dvakrát, a dva z nich dokonce třikrát, přičemž ve všech třech případech se prokázala přítomnost koňské DNA, resp. koňské bílkoviny (v závislosti na použité metodě). Výsledkem testování pak v dané věci z její povahy nemůže být průměr výsledků souběžného stanovení, neboť výsledek jednotlivých testů nemá formu hodnoty, již by bylo možno průměrovat, nýbrž je v podobě „ano, prokázala se přítomnost koňské bílkoviny, resp. DNA“ případně „ne, neprokázala se přítomnost koňské bílkoviny, resp. DNA“. Jelikož tedy soud neshledal postup v rozporu s vyhláškou č. 211/2004 Sb., pokládá tuto námitku za nedůvodnou. Doplnuje, že sama žalobkyně při provádění veterinárních kontrol (seznamování s výsledky rozborů vzorků jednotlivých šarží) ani v průběhu správního řízení nezpochybňovala průkaznost testů ani jejich výsledky, naopak sama předložila laboratorní výsledky rozborů provedených společností Hamilton Poland Ltd., podle nichž byla ve smažených hovězích hamburgerech vyrobených společností FXVZ D.-M. detekována přítomnost koňské DNA, a to v podílu přes 1 % (v rozpětí 1,15 – 1,40 %). O správnosti skutkových zjištění plynoucích z laboratorního vyšetření odebraných vzorků zadáných veterinární správou tak nejsou žádné rozumné pochybnosti, výše uvedená formální námitka žalobkyně je evidentně účelová.
33. Dále žalobkyně namítá, že žalovaná věc nesprávně právně kvalifikovala; na věc neměl být aplikován § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách, nýbrž § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona. K právní kvalifikaci předmětného správního deliktu se zdejší soud již jednou vyjádřil v rozsudku ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013-109, v němž uvedl: „Podle ustanovení § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, se dopustí správního deliktu tím, že uvádí do oběhu potraviny v rozporu s § 10 odst. 1 zákona o potravinách (tedy potraviny klamavě označené). Podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny. Soud v této otázce souhlasí se žalovanou a upozorňuje, že čl. 16

nařízení ve svém návěští používá formulaci 'aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva'. Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 16 nařízení se aplikuje tehdy, pokud národní právo neobsahuje v otázkách 'označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich' vlastní požadavky. Takovým požadavkem českého potravinového práva bylo v době řízení před správními orgány ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, pro jehož porušení postupovala žalovaná podle ustanovení § 17a odst. 1 písm. f) téhož zákona, a soud tento postup pokládá za správný.“

34. Soud se v nyní projednávané věci ztotožnil s tímto právním posouzením učiněným v předchozím soudním řízení. Žalobkyni nelze přisvědčit, že by povinnost posoudit správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách plynula ze zásady přednosti práva Evropské unie. Žalovaná k tomu výstižně poznamenala, že podstatou principu přednosti práva Evropské unie je, že v případě kolize vnitrostátní úpravy a úpravy na úrovni evropského práva je třeba dát přednost právu Evropské unie na úkor práva vnitrostátního. Skutečnost, jak vnitrostátní zákonodárce upraví sankce za porušení evropských předpisů, pakliže je jako v nyní posuzované věci přenechána pravomoc k vytvoření kontrolního a sankčního mechanismu členským státům Evropské unie, je ryze věcí vnitrostátního práva. Z § 17a zákona o potravinách plyne, že jde o úpravu správních deliktů týkajících se úžeji vymezené skupiny provozovatelů potravinářských podniků, a to pouze těch, které uvádí potraviny do oběhu. Právě do této skupiny provozovatelů potravinářských podniků je třeba zařadit i žalobkyni. Skutkové podstaty správních deliktů upravené v § 17b až § 17e zákona o potravinách pak dopadají na jiné specifické skupiny provozovatelů potravinářských podniků (např. provozovatele vyrábějící potraviny, provozovatele dovážející dietní potraviny). Ve vztahu k těmto primárním skutkovým podstatám jsou skutkové podstaty obsažené v § 17 zákona o potravinách ve vztahu subsidiarity, neboť správní delikt dle § 17 zákona o potravinách může spáchat kterýkoliv provozovatel potravinářského podniku. Jelikož mezi skutkovou podstatou dle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách a skutkovou podstatou dle § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona je vztah jako mezi primární a subsidiární skutkovou podstatou správního deliktu, je třeba přednostně aplikovat právě skutkovou podstatu dle § 17a odst. 1 písm. f).
35. Žalobkyně poukázala na to, že jiný správní orgán (Státní zemědělská a potravinářská inspekce) aplikuje jiný přístup k výkladu vztahu mezi zmíněnými skutkovými podstatami, aniž však své tvrzení jakkoliv konkretizovala, tedy zejména poukázala na konkrétní případ rozhodnutý tímto jiným správním orgánem nebo soudní rozhodnutí. Soud se proto k této výtce nemůže nijak vyjádřit a jen odkazuje na výše podaný výklad vztahu mezi oběma skutkovými podstatami.
36. V doplnění žaloby ze dne 9. 3. 2018 žalobkyně namítla, že žalovaná měla v souladu se svojí předchozí praxí právně kvalifikovat správní delikt žalobkyně dle veterinárního zákona, nikoliv podle zákona o potravinách. Tato námitka nesprávného právního posouzení věci nemá předobraz v obsahu žaloby. Jde o zcela nový žalobní bod, kterým žalobkyně zpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí z odlišného důvodu, než které do té doby v řízení uváděla. Tento žalobní bod byl uplatněn až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, soud se jím tak zabývat nemohl (§ 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 větou třetí s. ř. s.). Neprovedl proto ani důkaz rozhodnutími orgánů veterinární správy, které se vztahují ke správnímu deliktu spáchanému žalobkyní uvedením lasagní do oběhu a které žalobkyně připojila k doplnění žaloby.

37. Jde-li o otázku spáchání správního deliktu, jak již bylo výše uvedeno, ve všech testovaných vzorcích burgerů z šarží č. L551201, L405301 a L350201 se prokázala přítomnost koňské DNA, resp. koňské bílkoviny, ačkoli to na obalu výrobků nebylo uvedeno (fotografie obalů jednotlivých výrobků jsou přílohami protokolů o kontrole). Není tedy pochyb o tom, že k porušení povinnosti stanovené § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách došlo. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 4 As 151/2014-32, „[j]e zcela důvodné předpokládat, že spotřebitel může při výběru zboží vycházet z jakékoliv informace, která označuje potravinu, její obal nebo místo vystavení. Uvedením chybné informace dochází ke klamání spotřebitele a snížení možnosti vybrat si zboží podle vlastní preference, ať už se týká jakéhokoliv druhu uvedených údajů. Tato skutečnost není předmětem dokazování, ale vyplývá přímo z chybného označení, které je v rozporu s právem.“ Zákaz klamavého značení zboží přitom neslouží jen k ochraně spotřebitele, nýbrž též k ochraně kteréhokoliv odběratele potravin, neboť i ten má právo být pravdivě a úplně informován o složení potravin. Nehledě na to, že odběratel s potravinami dále nakládá a nabízí je konečným spotřebitelům a pakliže nedisponuje pravdivými a úplnými informacemi o složení potravin, nemůže ani konečným spotřebitelům poskytnout správnou informaci o složení potravin.
38. Ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách zakotvuje objektivní odpovědnost právnických osob za správní delikty podle tohoto zákona. Ve vztahu k tomuto typu odpovědnosti za správní delikt se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 9. 2. 2011, č. j. 1 As 112/2010-52: „Obdobně, jak je tomu u většiny správních deliktů (s výjimkou především přestupků), i v případě správní sankce podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pohonných hmotách se jedná o objektivní odpovědnost (odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění). Je tomu tak z praktických důvodů. Zjišťování a dokazování zavinění v situacích, kdy porušení povinností je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, [...] by totiž bylo velmi obtížné a zdouhavé. Ve snaze zjednodušit postavení příslušných správních orgánů při ukládání sankcí podnikatelským subjektům je proto právní úprava správních deliktů podle zákona o pohonných hmotách založena na objektivní odpovědnosti (nebo také „odpovědnosti za výsledek“) na rozdíl např. od odpovědnosti podle trestního zákona. Obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby tedy není zavinění. K vyvození odpovědnosti postačuje samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jejich základě. I když je odpovědnost právnických osob za správní delikty odpovědností objektivní, neznamená to, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v konání (zde prodej nebo výdej pohonné hmoty, která nesplňuje požadavky na pohonné hmoty podle § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách), je třeba k uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat.“ K tomu pak v rozsudku ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33, doplnil: „Nejvyšší správní soud neshledává ani nerozumným to, že zákon stanoví objektivní odpovědnost provozovatelů čerpacích stanic za dodržení těchto parametrů pohonných hmot. Je sice pravda, že provozovatelé čerpacích stanic zpravidla nejsou výrobci pohonných hmot, to však neznamená, že by kvalitu pohonných hmot nemohli ovlivnit. Právě oni totiž mohou a musí udržovat svá technická zařízení v bezvadném stavu, vybírat si pouze dodavatele pohonných hmot, kteří jsou schopni dodávat tato paliva v kvalitě vyžadované právními předpisy a ověřovat a kontrolovat, zda jimi prodávané pohonné hmoty těmito kritériím vyhovují. Provozovatelé čerpacích stanic pak nesou i riziko spojené s případným porušením povinností ze strany jejich dodavatelů. Ošetření tohoto rizika je věcí smluvních vztahů mezi provozovatelem čerpacích stanic a jejich dodavateli. Prostředky, kterými provozovatelé čerpacích stanic zajistí, aby jimi prodávané pohonné hmoty vyhovovaly

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

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 nebylo ekonomické. 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.“ Jakkoliv se oba citované rozsudky zabývaly odpovědností provozovatelů čerpacích stanic za kvalitu pohonných hmot dle zákona o pohonných hmotách, jsou v nich formulovaná teoretická východiska obdobně aplikovatelná i na odpovědnost provozovatelů potravinářských podniků dle zákona o potravinách (shodně rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016-64).

39. V zásadě není mezi účastníky sporu o tom, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách tím, že uváděla do oběhu klamavě označené potraviny, jisté výhrady žalobkyně vznášejí jen ve vztahu k šarži L350201, z níž byl vzorek odebrán až poté, co byla celá šarže žalobkyní pozastavena a byla stahována z oběhu. Uváděním do oběhu se dle § 2 písm. o) zákona o potravinách 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. Z podkladů, které získaly krajské veterinární správy od žalobkyně při provádění kontroly, plyne, že všechny tři šarže žalobkyně naskladnila za účelem jejich prodeje gastronomickým provozům, které před smažením hovězí hamburgery tepelně upravují a servírují konečným spotřebitelům jako pokrm. Ve vztahu k šarži L350201 z těchto podkladů plyne, že byla naskladněna dne 14. 12. 2012 (180 kartonů) a dne 9. 1. 2013 (180 kartonů) [viz přílohy č. 3 a 4 k protokolu č. j. 130301000001S21147]. I výrobky z této šarže byly prodány odběratelům, neboť ke dni 9. 4. 2013, kdy byly všechny žalobkyní stažené výrobky vráceny jejímu dodavateli, bylo z této šarže staženo jen 184 kartonů (viz oznámení žalobkyně ze dne 3. 4. 2013) a dodatečně mělo být staženo ještě dalších 57 kartonů a 174 kusů (viz oznámení žalobkyně ze dne 10. 4. 2013, které je přílohou č. 2 protokolu č. j. 130410000001S21147). Je tedy zřejmé, že i výrobky ze šarže L350201 uváděla žalobkyně do oběhu, tedy skladovala je od 14. 12. 2012, resp. 9. 1. 2013 za účelem jejich prodeje odběratelům a do doby, než tuto šarži sama pozastavila a začala ji stahovat, dodala odběratelům i výrobky z této šarže. Z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně zřetelně plyne, že správní delikt týkající se této šarže (stejně jako ostatních dvou šarží) spočívá v tom, že v době od 14. 12. 2012 do 21. 2. 2013 (pozastavena byla teprve po tomto datu) uváděla tuto potravinu do oběhu. Skutečnost, že vzorky byly z této šarže odebrány až v situaci, kdy byla stahována z prodeje, nemá žádný vliv na spáchání správního deliktu, neboť k němu došlo před tím, než žalobkyně tyto výrobky pozastavila a začala stahovat. Získání vzorků k analýze výrobku až poté, co byla šarže pozastavena a začala být stahována z oběhu, nemá žádný vliv na průkaznost analýzy.
40. Žalobkyně však namítá, že je dán liberační důvod ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách. Uvádí, že podvod tohoto druhu vůbec nemohla předvídat, pečlivě zvolila spolehlivého dodavatele s dlouhou tradicí, měla zavedeny kontrolní mechanismy např. pro kontrolu hygieny a teploty výrobků a v současné době testuje i složení vytípaných výrobků. Je-li jí žalovanou vytýkáno, že neučinila všechna dostupná opatření, konkrétně netestovala složení výrobků, resp. přítomnost jiné než deklarované DNA, uvádí, že takové testovací metody nebyly do roku 2013 dostupné a i poté, co se dostupnými staly, by jejich užití na jeden každý výrobek, který žalobkyně distribuuje, znamenalo nepřiměřenou

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

ekonomickou zátěž. Žalovaná naproti tomu tvrdí, že jako liberační důvod ob stojí jen jednání způsobilé předejít porušení povinnosti, které žalobkyně prováděla nad rámec svých zákonných povinností předtím, než k porušení povinnosti došlo. Z tohoto hlediska by byla relevantní pouze činnost žalobkyně, která by směřovala k ověření skutečného složení výrobků, byť by se tak mělo dít jen namátkově; k tomu mohla žalobkyně využít testovacích metod, které byly v rozhodné době dostupné, a to i finančně.

41. Žalobkyně tvrdí, že vynaložila veškeré myslitelné úsilí, které po ní bylo možno požadovat, a uvádí celou škálu opatření, která měla v době spáchání deliktu zavedena, nebo která zavedla bezprostředně po zjištění, že se v některých výrobcích prokázalo koňské maso. Soud se však ztotožňuje s žalovanou, že liberovat by se žalobkyně mohla pouze za předpokladu, že by prokázala, že před spácháním správního deliktu nad rámec svých zákonných povinností vyvíjela činnost způsobitou porušení povinnosti předejít. Pro otázku liberace tak nejsou relevantní opatření, která žalobkyně přijala až v reakci na zjištění, že ke správnímu deliktu došlo (např. skutečnost, že nyní žalobkyně složení vytipovaných výrobků testuje) – ta mohou být zohledněna až v úvaze o výši sankce. Co se týče mechanismů aplikovaných před spácháním správního deliktu, nepokládá soud za relevantní ta kritéria, která jsou toliko plněním zákonných povinností (např. kontrola teploty, hygieny, neporušenosti obalu, přítomnosti těžkých kovů apod.); pouhá skutečnost, že žalobkyně jiné své povinnosti zodpovědně plnila, ji nemůže zprostit odpovědnosti, neboť to nelze považovat za vynaložení „veškerého úsilí“. Současné nemohou být relevantní taková opatření, která přímo nesměřují ke splnění té povinnosti, z jejíhož porušení se žalobkyně snaží liberovat (např. zodpovědný výběr dodavatele, kontrola teploty a hygieny). Žalovaná proto dospěla ke správnému závěru, že vydání Příručky pro HACCP pro skladové a distribuční centrum Opava a Provozního a sanitačního řádu a uplatňování zásad plynoucích z těchto dokumentů nepředstavuje preventivní ani kontrolní opatření k ověřování složení nakupovaných výrobků za účelem plnění povinnosti pravdivě a úplně informovat o jeho složení.
42. Lze uzavřít, že pro úspěšné uplatnění liberačního důvodu by aktivita žalobkyně musela být zaměřena přímo na ověření skutečného složení jí distribuovaných výrobků. Takové mechanismy však žalobkyně, jak sama uvádí, v minulosti zavedeny neměla, neboť možnost falšování masa vůbec nepředjímal, testování jednotlivých výrobků považovala v praxi za téměř nemožné a příliš nákladné (s ohledem na několik tisíc druhů výrobků, které distribuuje, a na neuzavřený výčet živočichů, jejichž masem mohly být výrobky kontaminovány). Soud však připomíná, že je třeba mít na paměti, že povinnost uvádět do oběhu pouze pravdivě označené zboží plyne z § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách; za uvádění klamavě označených výrobků do oběhu nese žalobkyně objektivní odpovědnost, a to bez ohledu na to, kolik druhů výrobků distribuuje. Je tedy pouze na ní, jakým způsobem zajistí, aby uváděla do oběhu pouze zboží, jehož složky jsou na obalu (resp. podle povahy zboží i jinde) pravdivě a úplně uvedeny. Tvzení žalobkyně, že – jakožto podnikatelka-profesionálka dlouhodobě a ve velkém rozsahu působící na potravinovém trhu a jakožto součást nadnárodního řetězce – naprosto nepředjímal možnost falšování masa, soud neuvěřil; i kdyby tomu však tak bylo, není to, co žalobkyně (ne)předvíдалa, určující pro případnou liberaci. Předvídatelnost určitého druhu pochybení by byla významná pouze v případě, že by se jednalo o subjektivní odpovědnost a bylo by třeba zvážit, zda odpovědná osoba jednala alespoň nedbalostně. V dané věci se však uplatňuje odpovědnost za výsledek bez ohledu na zavinění, takže předvídatelnost konkrétního způsobu porušení právních předpisů není rozhodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

43. Soud se proto zabýval otázkou, zda v době spáchání deliktu existovaly testové metody, které by žalobkyni umožnily skutečné složení výrobků prověřit, a zda tyto metody byly přiměřeně nákladné. Zatímco žalobkyně tvrdila, že dostupné metody v rozhodné době neexistovaly, žalovaná tvrdila a vyjádřeními státních veterinárních ústavů doložila, že testy, jimiž je možno prokázat přítomnost koňské bílkoviny, resp. DNA, jsou v České republice dostupné od roku 2006 (konvenční metoda PCR) a od roku 2013 jsou dostupné i další metody (metoda Real-time PCR, metoda ELISA). Jak vyplývá ze správního spisu, všechny jmenované metody byly již na počátku roku 2013 Státním veterinárním ústavem v Olomouci, resp. v Praze, užity k testování odebraných vzorků. Ke spáchání správního deliktu však došlo v období od prosince 2012 do února 2013. Po žalobkyni tedy nelze spravedlivě požadovat, aby využívala testové metody Real-time PCR nebo ELISA, jestliže byly dostupné nejdříve v roce 2013, tedy až v průběhu protiprávního jednání žalobkyně, které probíhalo od prosince 2012 do února 2013. Soud tedy žalobkyni nevytýká, že nezačala užívat novou testovou metodu okamžitě poté, co byla v České republice k dispozici. Uvedené však nic nemění na tom, že téměř od počátku tisíciletí byla v České republice k dispozici metoda PCR, jíž mohla žalobkyně užít. I přes skutečnost, že se jedná o vysoce citlivou metodu, která umožňuje zkoumanou látku detekovat, i pokud je v testovaném vzorku přítomna v minimálním množství, avšak neumožňuje ji kvantifikovat, mohla ji žalobkyně využít alespoň k tomu, aby si utvořila základní přehled o přítomnosti cizí DNA. Na základě této informace pak mohla žádat od svého dodavatele přesvědčivé objasnění této skutečnosti, a to ve vztahu k plnění povinnosti pravdivě a úplně informovat o složení výrobku. Jelikož tvrzení žalobkyně, že testy v rozhodné době neexistovaly, resp. s nimi pracoviště, která je nabízela, neměla dostatečné zkušenosti, ve vztahu k metodě PCR nijak doloženo není, pokládá je soud za vyvrácenou spekulaci. Soud má tedy za prokázané, že v rozhodné době, tj. na přelomu let 2012 a 2013, existovaly testové metody, které by umožnily odhalit příměsi cizí bílkoviny, resp. DNA ve výrobku. Považuje přitom za podstatné zdůraznit, že jeho přístup k penzu požadavků kladených na žalobkyni je více než férový, neboť se omezuje toliko na užití tehdy již několik let dostupné metody PCR, která byla s to poskytnout alespoň orientační přehled o přítomnosti cizí DNA. Jelikož je žalobkyně významným globálním výrobcem i obchodníkem s potravinami, který působí na řadě evropských i světových trhů, jistě by po ní bylo legitimní požadovat, aby nebyla toliko pasivním uživatelem možností poskytovaných státními veterinárními ústavy v České republice, nýbrž využívala možností dostupných v jiných státech a zejména se sama aktivně podílela na vývoji metod k analýze složení potravin, např. ve spolupráci s výzkumnými a vědeckými institucemi. Žalobkyně není toliko maloobchodním kupcem, je naopak globálním hráčem na daném trhu a s tímto jejím postavením je nepochybně spojena významnější míra společenské odpovědnosti na poli ochrany spotřebitelů. Jistě by tedy bylo legitimní žádat, aby se spolupodílela na udávání trendů v oboru analýzy potravin ve shora naznačeném směru. Z hlediska liberace není významné, zda dostupné metody k ověření přítomností cizí DNA v hovězím masu byly standardní součástí testů prováděných provozovateli potravinářských podniků. Liberace totiž nepředpokládá naplnění standardního vzorce chování, nýbrž vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, byť není vynakládáno standardně. Je ostatně na každém provozovateli potravinářského podniku, zda nad rámec povinností uložených právními předpisy vynaloží veškeré úsilí směřující k zabránění deliktnímu chování, nebo zda takové úsilí vyvíjet nebude, omezí se pouze na plnění právními předpisy uložených povinností (popř. zda je bude porušovat) a pro ten případ je srozuměn s tím, že se mu nepodaří zprostit se odpovědnosti za správní delikt.

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

44. Dále se soud zabýval otázkou finanční dostupnosti těchto metod. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33 (jednalo se o objektivní odpovědnost provozovatele čerpací stanice pohonných hmot, jenž se pokoušel liberovat se odkazem na finanční náročnost kontroly kvality pohonných hmot před jejich uvedením do oběhu), uvedl, že *„náklady spojené s prováděním kontrol pohonných hmot nemohou samy o sobě způsobit, že by provádění kontrol nebylo možné podřadit pod veškeré úsilí, které lze po stěžovateli po právu požadovat, aby předešel prodeji nekvalitních pohonných hmot.“* Jak však zdejší soud zdůraznil v rozsudku ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013-109, samotná skutečnost, že by provádění testů bylo nákladné, nemůže obstát jako liberační důvod, avšak požadavek na využívání nejlepších možných technických opatření je limitován jejich ekonomickou dostupností. Nelze po žalobkyni požadovat užívání technologie, která by sice byla teoreticky způsobilá předejít porušení povinnosti, avšak kladla by na ni (resp. na cenu výrobku) neúměrné ekonomické náklady. Z vyjádření státních veterinárních ústavů vyplývá, že ceny testů zmíněných v předchozím odstavci se pohybují od 600 Kč do 2 800 Kč v závislosti na typu testu a na konkrétním pracovišti.
45. Jde-li o otázku, zda lze kontroly složení výrobků po žalobkyni spravedlivě požadovat, musí soud konstatovat, že ani žalovaná v řízení nenaznačila, že by podmínkou liberace byla kontrola každého jednoho výrobku, který žalobkyně vyrábí či dodává, případně každé šarže výrobků. Závěr, že by žalobkyně musela testovat všechny vyráběné či dodávané produkty na přítomnost bílkovin všech živočichů, jejichž maso by teoreticky mohlo být do výrobku přimíseno, je *ad absurdum* vyvedeným závěrem žalobkyně. V prvé řadě nelze říci, že by pro odhalení případného podvodu ve složení výrobku bylo nutné testovat na přítomnost DNA všech teoreticky se nabízejících živočichů (např. i klokaní, pštrosí, jehněčí nebo lidské, jak žalobkyně příkladmo uvádí v žalobě). Z povahy podvodů spočívajících ve falšování potravin lze totiž očekávat, že osoba, která do výrobku podvodně přimíchává cizí, ve složení nepřiznanou složku, tak zpravidla činí ve snaze obohatit se tím, že odběrateli (spotřebiteli) prodá výrobek, jehož některé složky potají nahradí složkami levnějšími. Nelze tak předvídat, že nepoctivý výrobce bude do výrobku tajně přidávat maso exotické, nebo maso dražší než to, které podvodně nahrazuje; taková trestná činnost by totiž byla zcela neracionální. To ilustruje i posuzovaný případ – v dané věci došlo k nahrazení 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.
46. S ohledem na to, že žalobkyně neprováděla vůbec žádné kontroly skutečného složení výrobků, nepokládá soud za nezbytné konkrétně se vyjadřovat k otázce, v jakém rozsahu by bylo třeba kontroly složení provádět a s jakou pravidelností by se tak muselo dít, aby se žalobkyně liberovala. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33, však naznačil, že pravidelné kontroly jakosti vzorků jen některých výrobků by zřejmě bylo možno pokládat za dostatečné opatření, pokud by ten, kdo se chce liberovat, přesvědčivě prokázal, že k takovým kontrolám docházelo.
47. Lze uzavřít, že při daných cenách jednotlivých testů, při omezeném počtu druhů masa, jejichž podvodně přimíchávání do výrobků lze očekávat, a při vědomí toho, že není nezbytně nutné testovat všechny výrobky (všechny šarže), nýbrž by zřejmě postačovalo zavedení systému pravidelných kontrol a jejich skutečné provádění, nepředstavovalo by pro žalobkyni pravidelné testování některých výrobků neúnosnou ekonomickou zátěž. Prověřování skutečného složení prodáváných výrobků po ní tudíž bylo možno spravedlivě

požadovat. Tento závěr je podpořen i tím, že žalobkyně se sama vyjádřila v tom smyslu, že v reakci na zjištění, že některé její výrobky obsahovaly nedeklarované koňské maso, sama začala kontrolovat složení některých vytipovaných výrobků. Žalovaná tudíž nepochybila, jestliže dospěla k závěru, že se v případě žalobkyně liberační důvod neuplatní.

48. Z hlediska odpovědnosti za správní delikt jsou zcela nerozhodné skutečnosti, na které v žalobě poukazuje žalobkyně, aniž by je dala do souvislosti s konkrétním aspektem zákonnosti napadeného rozhodnutí, resp. přiměřenosti uložené pokuty, tedy že se ve výrobku nacházelo zanedbatelné množství koňského masa (1,15 – 1,4 %), že ke kontaminaci mohlo dojít nedostatečnou sanitací výrobního zařízení, že suroviny, jejichž podíl na hmotnosti výrobku je do 1 %, se neuvádí ve složení výrobku. Je zcela irelevantní, pokud by se suroviny, jejichž podíl ve výrobku nedosahuje 1 %, nemusely ve složení výrobku deklarovat, neboť žalobkyně sama uvádí, že podíl koňského masa v hovězích hamburgerech tuto hranici překročil, což bylo doloženo i analýzami státního veterinárního ústavu. Z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není určující, zda byl podíl nedeklarované složky v potravině spíše významný, nebo spíše nevýznamný. Vzhledem k tomu, že v dané věci jde o objektivní odpovědnost, je bez jakéhokoli významu, jak se nedeklarovaná surovina do výrobku dostala. Nadto možnost, kterou přestřela žalobkyně, tedy že mohlo dojít k nedostatečné sanitaci výrobního zařízení, se nejeví jako pravděpodobná, neboť veterinární správa prokázala přítomnost koňského masa ve 3 výrobních šaržích a sama žalobkyně předložila laboratorní výsledky potvrzující přítomnost koňského masa v další šarži výrobku. Muselo by se tedy jednat o zásadní (systémovou) technologickou nekázeň ve výrobním závodě, nikoliv toliko o nahodilé, ojedinělé pochybení. Žalovaná přitom v napadeném rozhodnutí poukázala na opakovanost zjištěných výsledků, čímž popřela tezi žalobkyně o ojedinělém pochybení při sanitaci výrobního zařízení.
49. Zcela nevýznamné je i to, zda byli výrobce potravin společnost FXVZ D.-M. či jeho dodavatel suroviny sankcionováni polskou veterinární správou za svá pochybení. Z § 17a odst. 1 zákona o potravinách bez jakýchkoli pochybností plyne, že žalobkyně je subjektem odpovědným za správní delikt, neboť se jedná o provozovatele potravinářského podniku ve smyslu čl. 3 odst. 2 a 3 nařízení, který uváděl výrobek do oběhu. Žalobkyně je tedy odpovědná za správní delikt bez ohledu na to, zda kontrolní orgány jiných členských států Evropské unie sankcionovaly ostatní subjekty zapojené do výroby a distribuce výrobku (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016-64). Její odpovědnost je nezávislá na odpovědnosti jiných článků řetězce, sankcionování subjektů (tedy v českém prostředí pomocí odpovědnosti za správní delikt) přitom není harmonizováno na úrovni Evropské unie, jde o výlučnou pravomoc jednotlivých členských států. Výše uvedené okolnosti jsou nerozhodné i z hlediska výše uložené sankce (rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2017, č. j. 9 As 301/2016-24, bod 46).
50. Žalobkyně dále namítá, že uložená sankce ve výši 600 000 Kč je nepřiměřená a že žalovaná porušila povinnost postupovat v obdobných případech obdobně a žalobkyni potrestala exemplárně, k čemuž měla být vedena snahou získat si přízeň veřejnosti. Uvádí, že její jednání bylo jen minimálně společensky škodlivé, produkt sama nevyrobila ani klamavě neoznačila a neprokázala se jeho zdravotní závadnost. Sankce také nemá preventivní charakter, protože žalobkyně nijak nepochybila, v průběhu správního řízení nadstandardně spolupracovala a bezprostředně poté přijala preventivní opatření. Žalovaná v napadeném rozhodnutí své úvahy o přiměřenosti sankce uvedla na stranách 13-14.

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

Zejména zdůraznila, že typová nebezpečnost protiprávního jednání je velmi vysoká, neboť spotřebiteli znemožňuje informovaně se rozhodnout, zda chce určitou potravinu konzumovat. Další klíčovou okolností je, že šlo o více šarží výrobku, velké množství (3 960 kg) a byl dodán postupně v průběhu dvou měsíců; protiprávní jednání se tak mohlo dotknout velkého množství spotřebitelů. Klamavé označení výrobku v dané věci má nový a závažnější rozměr, s nímž se orgány veterinární správy dosud nesetkaly (nejde např. o neuvedení přídavné látky nebo nesprávně uvedený podíl složek); bylo zasaženo do samé podstaty výrobku, a to v takové míře, že lze vyloučit nahodilou kontaminaci. Současně nelze vyloučit psychické následky u spotřebitelů, pro něž je kůň ušlechtilým zvířetem. Konečně žalovaná zohlednila polehčující okolnosti, jimiž je zdravotní nezávadnost burgerů, spolupráce žalobkyně při správním řízení a skutečnost, že nejednala úmyslně a nejde o recidivu.

51. Odůvodnění výše pokuty v napadeném rozhodnutí považuje soud za přezkoumatelné. Poukazuje přitom na ustálenou judikaturu vymezující požadavky kladené na výkon správního uvážení, jímž je ovládáno rozhodnutí o výši pokuty, a na limity jeho soudního přezkumu. „*V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.*“ (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2005, č. j. 6 Azs 304/2004-43).
52. Žalovaná se v souladu s § 17i odst. 2 zákona o potravinách zabývala závažností správního deliktu, způsobem a okolnostmi jeho spáchání a jeho následky. Z rozhodnutí je zřejmé, že hrála roli typová závažnost deliktu a jeho rozsah (množství potravin, počet šarží, časový rozsah), což odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 10. 8. 2017, č. j. 9 As 301/2016-24, bod 38). Žalovaná vzala v potaz, že se nemůže jednat o nahodilou kontaminaci způsobenou nedostatečnou sanitací výrobního zařízení, přičemž její úvahu považuje soud za logickou (k tomu viz odst. 48 výše). Závažnost klamání spotřebitele, jakkoliv je samo o sobě závažným pochybením, dala žalovaná do spojitosti s tím, že konzumace koňského masa představuje pro řadu spotřebitelů etický problém, neboť vnímají koně jako ušlechtilé zvíře. Žalobkyně tomu oponuje tvrzením, že porážka koní a konzumace jejich masa je legální, úvahy o etickém problému považuje za spekulace. Soud nicméně přisvědčil žalované v tom, že jakkoliv je přidávání koňského masa do potravin v souladu s potravinářským právem, je pro řadu spotřebitelů nemyslitelné vědomě pozřít potraviny obsahující tento druh masa. Tento závěr aproboval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 8. 2017, č. j. 9 As 301/2016-24 (bod 43). Soud doplňuje, že zákaz konzumace koňského masa je spojen i s vyznáváním některých náboženství, jako např. judaismu nebo náboženského učení Církve adventistů sedmého dne, konzumace masa hovězího je přitom v souladu s jejich náboženskými pravidly (pátá kniha Mojžíšova, Deuteronomium, kapitola 14). Společenský zájem ohrožený správním deliktem žalobkyně spočívá v tom, aby odběratel (nikoliv toliko v pozici konečného spotřebitele) byl úplně a pravdivě informován o složení potravin, a mohl se tak informovaně rozhodnout, zda potravinu koupí (tedy zda má o potravinu daného složení vůbec zájem) a zda je za ní ochoten zaplatit požadovanou cenu (tedy zda cena za potravinu daného složení je odpovídající a akceptovatelná). Právo na poskytnutí pravdivých a úplných informací má

nejen spotřebitel, nýbrž též jakýkoliv odběratel, neboť i jemu přísluší právo volby a nelze presumovat, že provozovateli gastronomického zařízení je lhostejné, jaké složení má nakupovaný produkt (mezi odběrateli tohoto výrobku žalobkyně jsou nejen stánky s rychlým občerstvením a barové podniky, nýbrž též ve velkém počtu mateřské školy, základní školy, sociální a zdravotnická zařízení, jak plyne z příloh č. 11 a 12 k protokolu č. j. 130301000001S21147). I kdyby konečný spotřebitel neměl vůči gastronomickým zařízením, která nakupovala hovězí burgery od žalobkyně, právo na poskytnutí informace o složení produktu, jak argumentuje žalobkyně, neznamená to, že by sama gastronomická zařízení nemohla nad rámec svých povinností stanovených zákonem poskytnout spotřebiteli tuto informaci, přičemž vzhledem k tomu, že zboží dodané žalobkyní bylo doprovázeno neúplnou informací o složení výrobku, nemohla by ani gastronomická zařízení poskytnout spotřebitelům správnou informaci. Je rovněž bez jakéhokoliv významu, že v souladu s potravinovým právem lze jako hovězí burger označovat jakýkoliv výrobek, který obsahuje alespoň 50 % hovězího masa. Splnění podmínek pro označení výrobku jako „hovězího“ je třeba odlišovat od povinnosti úplně a pravdivě informovat o složení výrobku. Označení výrobku pomocí dominantního druhu masa je pouze primární informací o povaze výrobku, právní předpisy nicméně vedle toho ukládají dodavateli potravin povinnost neklamavým způsobem informovat o složení výrobku. Právě této povinnosti žalobkyně nedostála, a to k újmě svých odběratelů a potažmo k újmě konečných spotřebitelů. Neuvedením úplné informace o složení výrobku mohla žalobkyně dosáhnout tržeb, kterých by při splnění své povinnosti nedosáhla. Z tohoto hlediska je přitom nerozhodné, jak vysoký byl podíl koňského masa v burgerech, neboť o klamavé označení zboží se jedná bez ohledu na velikost hmotnostního podílu nedeklarované složky, přičemž lidé, kteří koňské maso neakceptují jako součást svého jídelníčku, tak činí z důvodů principiálních bez ohledu na velikost jeho podílu v potravině. Klamavé označení výrobku bylo přitom takového charakteru, že odběratel žalobkyně ani konečný spotřebitel nemohl tuto vadu odhalit, na což žalovaná při odůvodnění výše sankce rovněž poukázala.

53. Žalobkyně poukazuje na to, že si nebyla vědoma toho, že složení výrobku není uvedeno v úplnosti. Tuto okolnost přičetla žalovaná k jejímu prospěchu, jak zřetelně plyne ze str. 14 napadeného rozhodnutí. Soud přitom nemůže žalobkyni přisvědčit v tom, že byla v „dobré víře“. Aby mohla být žalobkyně v dobré víře, musela by sama ověřovat složení výrobku, popř. si nechat výrobcem předložit rozbor výrobku. Skutečnost, že žalobkyně nic aktivně nekonala ve vztahu k ověření úplnosti a pravdivosti deklarovaného složení výrobku, nýbrž se k této otázce stavěla zcela lhostejně a pouze se spolehla na solidnost jejího dodavatele, nemůže žalobkyni založit dobrou víru. Především je však jakákoliv dobrá víra v rovině deliktního práva nerozhodná, relevantní může být pouze zavinění, v daném případě toliko ve vztahu k výši sankce. Absenci zavinění žalovaná posoudila jako polehčující okolnost. Dále žalobkyně argumentuje zdravotní nezávadností koňského masa. Rovněž tuto skutečnost zohlednila žalovaná jako polehčující okolnost, neboť nebylo zjištěno, že by v souvislosti s tímto porušením právní povinnosti bylo ohroženo zdraví lidí. Žalovaná nicméně poukázala na to, že jakkoliv nebyla prokázána zdravotní závadnost, nebyl doložen původ koňského masa, takže nelze ověřit, zda pochází ze zdravého jedince, který byl poražen ve schválených a dozorovaných jatkách. Potravina tak je riziková, a to pro neznámý původ koňského masa. Rizikovost potravin není to stejné jako její zdravotní závadnost. Žalobkyně tedy neprávem dovozuje, že bylo povinností žalované prokázat zdravotní závadnost potravin. Žalovaná přitom vychází z toho (pro nedostatek důkazů svědčících o opaku presumuje), že potravina zdravotně závadná nebyla, dodává však, že byla riziková, čemuž lze přisvědčit.

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

54. Soud tedy uzavírá, že žalobkyně uložila pokutu v rámci zákonného rozpětí stanoveného § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách. Přihlédla přitom ke všem relevantním okolnostem dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách a judikatury (zákaz likvidačního charakteru pokuty), které vychází z obsahu správního spisu. Soud nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že jde zčásti pouze o spekulace, naopak je toho názoru, že hodnotové úvahy žalované vyplývají z logiky věci a legitimních postojů části spotřebitelů. Žalovaná srozumitelně odlišila okolnosti přitěžující a polehčující, přičemž z jejího rozhodnutí je zřejmé, z jakých důvodů uložila sankci ve výši 1,2 % horní sazby. Odůvodnění napadeného rozhodnutí dostalo požadavkům vymezeným judikaturou na výkon správního uvážení (viz shora citovaný rozsudek NSS č. j. 6 Azs 304/2004-43).
55. Stěžejní výhrada žalobkyně proti přiměřenosti uložené sankce vznesená v žalobě vychází z toho, že výše pokuty neodpovídá dosavadní správní praxi žalované. Tuto správní praxi prokazuje odpověďmi jednotlivých krajských veterinárních správ na její žádost o poskytnutí informací, v nichž jsou uvedeny výše pokut jimi uložených za správní delikt dle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách ve spojení s § 10 odst. 1 písm. b) téhož zákona v letech 2013 – 2015. Žalovaná v napadeném rozhodnutí odůvodnila relativní přísnost uložené pokuty tím, že se jedná o zcela nový způsob porušování povinnosti pravdivě informovat o složení potravin, neboť je zaměřena hlavní složka potravin. K tomu soud uvádí, že z rozhodnutí krajských veterinárních správ ukládajících pokutu v rámci tzv. aféry s koňským masem, jimiž soud provedl při jednání důkaz na návrh žalované, plyne, že za tento správní delikt byly ukládány pokuty v řádech statisíců a milionů, a to v závislosti na závažnosti jednání. V tomto kontextu je výše pokuty uložené žalobkyni zcela adekvátní (k tomu podrobněji níže). Žalobkyně takovéto srovnání odmítá, neboť tvrdí, že všichni provozovatelé potravinářského podniku byli v souvislosti s aférou s koňským masem sankcionováni obdobně přísně, dovolává se srovnání výše pokuty s jinými případy klamání spotřebitele mimo rámec této aféry. Žalobkyně nicméně pomíjí, že srovnávat lze pouze srovnatelné, resp. že § 2 odst. 4 správního řádu dopadá toliko na obdobné případy. Obdobnost případu přitom není dána tím, že jde o pokutu za správní delikt kvalifikovaný dle totožné skutkové podstaty, nýbrž je dána obdobností okolností jednotlivých případů. Nelze proto pouze mechanicky srovnávat výši pokut uložených za stejnou skutkovou podstatu správního deliktu. Z odpovědí krajských veterinárních správ na žádosti žalobkyně o poskytnutí informace, jimiž soud provedl při jednání důkaz na návrh žalobkyně, plyne, že pokuty v řádu statisíců uložil správní orgán I. stupně nejen žalobkyni, ale i jiným subjektům dne 17. 6. 2013, dne 21. 8. 2013, dne 30. 6. 2014, dne 11. 11. 2014 a dne 24. 4. 2015. Z uvedených přehledů – sestávajících v jednom případě ze seznamu uložených pokut podle data a v druhém případě dokonce jen z celkového součtu výše pokut za rok – nelze nicméně vyvodit, za jaký konkrétní skutek byla pokuta uložena. Každé protiprávní jednání je individualizované (okolnostmi, rozsahem, následkem apod.). Z informace, že správní orgán I. stupně, stejně jako jiné krajské veterinární správy uložily v jiných případech za správní delikt dle totožné skutkové podstaty pokuty pouze v řádu jednotek či desítek tisíc korun, nelze dovozovat, jaké byly konkrétní skutkové okolnosti daných správních deliktů. Tyto důkazní prostředky předložené žalobkyní tedy nejsou ve vztahu k žalobní námitce žalobkyně průkazné, jejich vypovídací hodnota je ve vztahu k posouzení námitky porušení § 2 odst. 4 správního řádu nulová. Nadto vzhledem k tomu, že jde o údaje za období od roku 2013, nejsou s to prokázat obsah správní praxe existující v době bezprostředně před spácháním správního deliktu žalobkyní. Další důkazní návrhy k exemplárnosti uložené pokuty žalobkyně nevznesla. Vzhledem k tomu, že v minulosti nebyl zaznamenán žádný případ vyznačující se obdobnými skutkovými okolnostmi,

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

nemůže být žalobkyně úspěšná s námitkou, že žalovaná posoudila její případ odlišně od jiných obdobných případů.

56. Relevantní pro určení, zda nedošlo k porušení povinnosti plynoucí z § 2 odst. 4 správního řádu, jsou proto jen ta rozhodnutí, která se okolnostmi, rozsahem a následkem právě posuzované věci podobají. Žalovaná k důkazu předložila dvě svá rozhodnutí ze dne 13. 3. 2015, č. j. SVS/2015/025629-G, a ze dne 27. 2. 2014, č. j. SVS/2013/079391-G, rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Jihomoravský kraj ze dne 6. 6. 2013, č. j. SVS/2013/038239-B, a příkaz Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj ze dne 3. 10. 2012, č. j. SVS/2012/021417-P. Prvým uvedeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání a potvrdila pokutu ve výši 660 000 Kč uloženou prvostupňovým správním orgánem za správní delikt podle § 72 odst. 1 písm. m) zákona č. 166/1999 Sb., veterinární zákon, ve znění pozdějších předpisů, neboť pachatel provedl porážku 55 kusů skotu, aniž by u každého zvířete provedl před a po porážce veterinární prohlídku (zdravotní závadnost masa nebyla prokázána). V druhém uvedeném rozhodnutí žalovaná změnila rozhodnutí prvostupňového správního orgánu tak, že pokutu ve výši 2 380 000 Kč snížila na 2 280 000 Kč za správní delikt podle § 17a odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, jehož se pachatel dopustil tím, že uvedl do oběhu 36 zásilek koňského masa v celkovém množství 137 371 kg označeného jako maso hovězí. Třetím rozhodnutím uložila Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Jihomoravský kraj pachateli pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 17a odst. 2 písm. f) zákona o potravinách, jehož se pachatel dopustil tím, že uvedl do oběhu 66 kg potravin (masových kuliček) obsahující nedeklarované koňské maso. Toto rozhodnutí sice pochází až z doby po vydání prvostupňového rozhodnutí, nicméně v době vydání napadeného rozhodnutí již nepochybně bylo součástí správní praxe veterinární správy, a žalovaná k němu tak mohla přihlédnout. Posledním rozhodnutím uložila Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj pachateli pokutu ve výši 500 000 Kč za správní delikty dle § 17a odst. 2 písm. f) zákona o potravinách a § 72 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona, kterých se dopustila mj. uváděním do oběhu klamavě označených potravin (nesprávně uvedený obsah sušiny a obsah tuku v sušině v tavených sýrech a pomazánkách). Soud považuje všechna předložená rozhodnutí za doklad toho, že obdobně vysoké pokuty orgány státní veterinární správy v případech závažných správních deliktů ukládaly a ukládají, a to nejen v souvislosti s kauzou koňského masa (viz příkaz Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj, jenž časově předchází této kauze a ani věcně s ní nesouvisí).
57. Soudu je nadto z rozhodovací činnosti správních soudů známo, že podobně vysoké pokuty v řádu statisíců korun za správní delikt podle § 17a odst. 2 písm. f) zákona o potravinách ukládají i orgány státní zemědělské a potravinářské inspekce. Příkladem může být rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2017, č. j. 30 A 121/2015-67, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, jímž byla za správní delikty podle § 17a odst. 1 písm. f) a § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách uložena pokuta ve výši 750 000 Kč, přičemž porušení povinnosti spočívalo v maloobchodním prodeji potravin klamavě označených jako „med“ a „sirup“, ačkoli nesplňovaly požadavky kladené na tato označení.
58. Z žalovanou předložených rozhodnutí a výše uvedeného příkladu z rozhodovací praxe Státní zemědělské a potravinářské inspekce je zřetelné, že uložení pokuty v řádech stovek tisíc korun za spáchání přestupku podle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách není ojedinělé. Děje se tak v případech spáchání zvláště společensky nebezpečných případů klamavého označování potravin, přičemž jako takové byly hodnoceny některé případy

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

podvržení koňského masa, avšak nikoli výlučně. Soud tedy s ohledem na výše uvedené nemá za to, že je žalobkyni uložena pokuta ve výši 600 000 Kč excesem v praxi ukládání pokut za tento správní delikt žalovanou.

59. Ani námitce, že byla žalovaná při ukládání sankce vedena politickým tlakem a snahou získat si přízeň veřejnosti, soud nepřisvědčil. Lze dát žalobkyni za pravdu, že skutečnost, že se v některých potravinách objevilo zatažené koňské maso, byla dostatečně mediálně pokryta a vyžádala si i reakce některých politiků včetně tehdejšího ministra zemědělství (viz žalobkyní předložené články ze dne 25. 2. 2013 „Aféra s koninou: Bendl volá po tvrdých trestech, potvrzeny další případy“ a „Chudí Češi koňské masou nedostanou, ministr Bendl odmítl německý nápad“). Z řízení však nevyplynulo, že by byla žalovaná při ukládání sankce vedena motivacemi, které jí přičítá žalobkyně; výše sankce byla přesvědčivě odůvodněna, jak bylo shrnuto výše. Z mediální reakce ministra zemědělství není možné dovodit, že udělil žalované pokyn k porušení zákona o potravinách ve formě uložení nepřiměřené sankce, nebo snad jakkoliv ovlivňoval projednávání správního deliktu žalobkyně. Nelze tedy než nepodložená tvrzení žalobkyně odmítnout jako pouhou spekulaci.
60. Jde-li o námitku, že orgány veterinární správy z jiných členských států Evropské unie postupovaly v kauze koňského masa odlišně, konstatuje soud, že to není ve vztahu k předmětu řízení relevantní (k tomu již výše). Jakkoli je potravinové právo harmonizovanou oblastí, správní trestání je v pravomoci vnírostátního práva a v gesci národních orgánů veterinární správy. Podle čl. 17 odst. 2 nařízení platí, že členské státy zajišťují dodržování potravinového práva a sledují a ověřují, zda provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce plní odpovídající požadavky potravinového práva. Za tímto účelem používají systém úředních kontrol a vykonávají další činnosti přiměřené okolnostem, včetně informování veřejnosti o bezpečnosti a riziku potravin a krmiv, dozoru nad bezpečností potravin a krmiv a dalších kontrolních činnostech prováděných během všech fází výroby, zpracování a distribuce. Členské státy rovněž stanoví pravidla pro opatření a sankce použitelné při porušení potravinového práva a právních předpisů týkajících se krmiv. Tato opatření a tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Z citovaného ustanovení vyplývá, že dohled nad dodržováním povinností plynoucích z potravinového práva, jakož i stanovení konkrétních povinností a sankcí je v gesci jednotlivých členských států. Z žádného právního předpisu nevyplyvá povinnost českých orgánů veterinární správy koordinovat svůj postup ve správním řízení s orgány veterinární správy jiných členských států. Námitka je proto nedůvodná.
61. Žádný žalobní bod, kterým žalobkyně namítala vadu řízení před správními orgány nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí, neshledal soud důvodným. V řízení nevyšla najevo ani žádná vada řízení, k níž by byl soud povinen přihlídnout i bez námítky. Podmínky pro vyhovění primárnímu žalobnímu petitu žalobkyně, tedy návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení, nejsou splněny.
62. Za těchto okolností soud přikročil k posouzení podmínek pro vyhovění petitu formulovanému *in eventum*, tedy návrhu na snížení uložené sankce na 20 000 Kč. Předně je třeba zdůraznit, že návrhu na moderaci by bylo možno vyhovět jen za podmínky, že by uložena pokuta byla zjevně nepřiměřená, což z povahy věci neumožňuje toliko drobné korekce výše pokuty, neboť ty by nebyly odrazem požadavku zjevné nepřiměřenosti.

63. Soud ve svých úvahách vyšel z toho, že pokuta uložená žalobkyni dosahuje pouze 1,2 % horní hranice zákonem stanovené sazby. Uvádění do oběhu klamavě označených potravin je považováno za velmi závažný a společensky nebezpečný delikt, což je vyjádřeno právě v horní sazbě pokuty vztahující se k tomuto deliktu (ta byla významně zvýšena s účinností od 15. 5. 2008, neboť do té doby činila jen 3 000 000 Kč, což odpovídá stoupajícímu významu zájmu společnosti zamezit klamání spotřebitele, které je obzvláště v potravinovém právu vnímáno veřejností velmi negativně). Objekt chráněný touto skutkovou podstatou, tedy informovanost odběratele za účelem vytvoření podmínek pro svobodnou volbu zájemce o koupi zboží, je velmi významným společenským zájmem, který nelze bagatelizovat tím, že s ním není spojeno ohrožení života, zdraví či životního prostředí. Sankce nemá mít jen preventivní charakter ve vztahu k pachateli deliktu (soud se neztotožňuje se zpochybněním preventivního účinku uložené sankce ze strany žalobkyně, neboť spolu se správním řízením přispěla k tomu, že žalobkyně začala složení vytipovaných výrobků kontrolovat, což dříve nedělala, nepovažovala to za standardní ani potřebné), nýbrž také ve vztahu k ostatním adresátům totožné povinnosti. Výše sankce musí být vyšší než náklady na zavedení a udržování efektivního kontrolního mechanismu zajišťujícího prevenci před klamavým označováním zboží, aby žalobkyni motivovala nejen k zavedení tohoto systému (za účelem dosažení snížení sankce za již spáchaný správní delikt), nýbrž též k jeho udržování a odrazovala ji od zachování nevyhovujícího *statu quo*, které by se žalobkyni finančně vyplatilo. Soud se výše zabýval některými finančními náklady na zavedení preventivního systému testování složení potravin a zjistil, že cena jednotlivého testu se pohybuje kolem 1 500 Kč (sama žalobkyně při jednání uvedla, že náklady na otestování jedné šarže jednoho výrobku na různá rizika, za které nese odpovědnost, stojí odhadem 100 000 Kč). Je tedy zřejmé, že uložení sankce pouze v řádu desítek tisíc korun by žalobkyni nemotivovalo k zavedení a udržování preventivního systému, neboť v porovnání s náklady na tento systém by byla pokuta akceptovatelným nákladem. Sankce má mít dále charakter represivní, kdy by pachatel správního deliktu měl sankci za protiprávní jednání pocítit skutečně a nikoli jen symbolicky. V této souvislosti je možné poukázat na to, že při rozpočítání výše pokuty na jeden kus burgeru, jichž se správní delikt týká (1 980 kartonů po 36 ks burgerů, celkem 71 280 ks), činí pokuta 8,42 Kč. Tato částka nepochybně není diametrálně odlišná od prodejní ceny, za kterou žalobkyně klamavě označené zboží nabízela k prodeji. S ohledem na přiměřenou relaci mezi výší pokuty a prodejní cenou podvodem zasažených potravin nejde o nadměrné uplatnění represivní funkce pokuty. Navíc s ohledem na to, že základní kapitál žalobkyně činí podle obchodního rejstříku 1,8 miliardy korun, má sankce ve výši 600 000 Kč své opodstatnění a nehrozí, že by měla likvidační efekt nebo jakkoliv závažně ovlivnila podnikání žalobkyně.
64. Soud vzal do úvahy množství potravin, které bylo žalobkyní uvedeno do oběhu a které se nepodařilo stáhnout z oběhu v plném rozsahu (část byla nevratně prodána a zkonsumována), a rovněž to, že žalobkyně do té doby nerealizovala vůbec žádná preventivní opatření (nikoliv tedy jen nedostatečná opatření) k ověřování úplnosti a pravdivosti deklarovaného složení potraviny. V důsledku porušení zákazu klamavého označení zboží mohla být konečným spotřebitelům způsobena morální újma, přičemž v důsledku neuvedení úplného složení výrobku byl zájem o koupi dané potraviny vyšší než v případě pravdivého označení složení výrobku. Soud stejně jako správní orgány přihlédl jako k polehčujícím okolnostem k tomu, že se žalobkyně nepodílela na označování složení potraviny, nejednala zaviněně, nebyl zjištěn žádný případ negativního vlivu na zdraví konzumentů, nejde o recidivu. K poukazu žalobkyně na zanedbatelné množství koňského

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

masa, z něhož se jinak legálně vyrábí potraviny, soud uvádí, že je nepopíratelné, že daný případ není tím nejzavrženíhodnějším případem klamavého označování potravin, zcela jistě si lze představit případy výrazně závažnější. Právě této relativně nízké závažnosti klamavého označení ovšem odpovídá výše pokuty, která dosahuje jen 1,2 % ze zákonem stanovené horní sazby, která vyjadřuje typovou společenskou nebezpečnost daného protiprávního jednání.

65. Soud uzavírá, že s ohledem na individuální okolnosti daného případu (viz výše) nepovažuje pokutu za zjevně nepřiměřenou. Neshledal proto důvod pro snížení uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a návrhu žalobkyně nevyhověl.
66. Soud neprovedl důkaz listinami předloženými žalobkyní společně s žalobou, výjma sdělení krajských veterinárních správ o výši pokut uložených v letech 2013 – 2015 a zpravodajských sdělení zachycujících stanovisko ministra zemědělství k aféře s koňským masem. Zčásti jsou tyto listiny součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel. Pokud jde o články popisující aféru s koňským masem napříč Evropou, zejména skutečnost, že potraviny obsahující koňské maso objevené ve Francii a Finsku byly užity na charitativní účely, nebylo dokazování namístě, neboť o zdravotní nezávadnosti koňského masa nebylo v řízení sporu, zprávy se netýkají identické potraviny pocházející od téhož výrobce. Žádostmi žalobkyně o informace o výši pokut udělených v letech 2013 – 2015 a sděleními krajských veterinárních správ, které váží poskytnutí informace na zaplacení nákladů na její vyhledání, neprovedl soud důkaz z důvodu, že nijak nesouvisí s přezkoumávaným rozhodnutím. Výňatky z diplomové práce E. K. obsahující rozhovor s anonymním pracovníkem Státní veterinární správy soud důkaz neprovedl, neboť nejsou způsobilé zpochybnit průběh správního řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, nijak se nedotýkají projednávané věci a vzhledem k anonymitě zdroje údajně z veterinární zprávy jsou zcela nevěrohodné. Jde-li o fotografie balení burgerů, které nebyly baleny jednotlivě, nepokládá je soud ve vztahu k předmětu řízení za relevantní, protože objektivní odpovědnost žalobkyně za pravdivé označení výrobku nezávisí na tom, jak byly burgery baleny a jak byly poté jejími odběrateli prodávány spotřebitelům. Soud výše odůvodnil, proč není nebezpečnost jednání žalobkyně snížena tím, že potravina byla určena k dodání převážně gastronomickým podnikům.
67. Soud také neprovedl důkaz dalšími listinami předloženými žalovanou. Články pojednávající o zábranách spotřebitelů konzumovat koňské maso, jakkoli je v jistých ohledech z nutričního hlediska lidskému tělu prospěšnější než jiné druhy masa, soud důkaz neprováděl, neboť to považuje za skutečnost v našem kulturním okruhu obecně známou a potvrzenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou výše odkázal. Neprovedl důkaz ani rozhodnutími žalované ze dne 22. 3. 2017, č. j. SVS/2017/017480-G, a ze dne 30. 5. 2016, č. j. SVS/2016/050128-G, kterými chtěla žalovaná prokázat, že se i v současnosti v její praxi vyskytují případy, kdy uloží vysokou pokutu. Tato rozhodnutí se nicméně netýkají správního deliktu, který by spočíval v klamavém označování potravin, nelze jimi tedy doložit správní praxi týkající se přísnosti postihů za tento typ správního deliktu.
68. Jelikož soud neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí na základě § 78 odst. 1 s. ř. s. ani pro snížení sankce či upuštění od sankce dle § 78 odst. 2 s. ř. s., zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou, a to ve vztahu k celému eventuálnímu petitu formulovanému žalobkyní (viz rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38).

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

69. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalované, která byla ve věci úspěšná, žádné náklady nad rámec její běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 15. března 2018

Mgr. Jitka Zavřelová v. r.
předsedkyně senátu