



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **ADVENI MEDICAL spol. s r. o.**, se sídlem Renneská třída 407/29, Brno, zast. Mgr. Josefem Bartončíkem, advokátem se sídlem Koliště 55, Brno, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2019, č. j. 62 A 83/2017 – 105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 2. 2017, č. j. SZPI/AF717-65/2016, zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 10. 2016, č. j. SZPI/AF717-50/2016. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (dále jen „zákon o potravinách“). Současně správní orgán I. stupně žalobci uložil povinnost uhradit podle § 3 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní

zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, náklady za provedené laboratorní rozborů, kterými bylo zjištěno, že hodnocené potraviny nesplňují stanovené požadavky, ve výši 39 240 Kč, a v souladu s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb.,
 správní řád,
 ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), mu uložil povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1000 Kč.

[2] Uvedeného deliktu se stěžovatel dopustil tím, že na trh uváděl potraviny, které nebyly bezpečné, neboť byly škodlivé pro zdraví; porušil tak čl. 14 odst. 1 v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178/2002“). V době od 9. 2. 2015 do 8. 7. 2015 stěžovatel uváděl na trh potravinu *Čiroková mouka polohrubá á 250 g*, v jejímž vzorku dle protokolu o zkoušce č. D015-80022/15/A01 byl zjištěn obsah atropinu $1,2 \cdot 10^3 \mu\text{g/kg}$ a skopolaminu $3,6 \cdot 10^3 \mu\text{g/kg}$. Ke dni 25. 11. 2015 uváděl stěžovatel na trh potraviny *Adveni ČIROKOVÉ ZRNO*, v jejímž vzorku byl dle protokolu zjištěn obsah $240 \mu\text{g/kg}$ atropinu a $33 \mu\text{g/kg}$ skopolaminu, dále *Adveni BAKE-A-CAKE* s obsahem $180 \mu\text{g/kg}$ atropinu a $36 \mu\text{g/kg}$ skopolaminu, *Adveni BEZLEPKOVÝ EVERYDAY CHLÉB S ČIROKEM A DÝNÍ* se zjištěným obsahem $130 \mu\text{g/kg}$ atropinu a $27 \mu\text{g/kg}$ skopolaminu, a dále několik druhů *ADVENI kaší* se zjištěným obsahem od $510 \mu\text{g/kg}$ do $1700 \mu\text{g/kg}$ atropinu a od $82 \mu\text{g/kg}$ do $300 \mu\text{g/kg}$ skopolaminu.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce u krajského soudu žalobu, ve které předně namítal, že naplnil podmínky liberace podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách. V době uvedení výrobku na trh (tj. ke dni 25. 11. 2015) neexistovala na úrovni národní ani evropské legislativy jakákoliv obecně závazná právní norma, která by výslovně zakazovala obsah tropanových alkaloidů a skopolaminu nebo určovala jejich maximální přípustné množství v potravinách. Žalobce jako výrobce potravin vyráběných mj. z čiroku prováděl testování vstupních surovin a výsledných potravin v souladu s tehdy platnou právní úpravou a obecně známými vědeckými poznatky; u svého dodavatele objednával vstupní surovinu čirok pro potravinářské účely a vyžadoval, aby tato surovina splňovala příslušné normy a byla čištěna od organických a anorganických příměsí, což je běžným způsobem kontroly v potravinovém průmyslu. Žalobce dále upozornil na doporučující charakter doporučení Evropské komise ze dne 19. 6. 2015, č. 2015/916 (dále jen „doporučení Komise“), přičemž žalovaná bezprostředně po vydání tohoto doporučení začala provádět testování potravin na přítomnost tropanových alkaloidů a okamžitě přistoupila k postihu výrobců potravin za jejich případnou přítomnost, ačkoli žalobce mohl o vydání doporučení jen stěží vědět. Současně dle žalobce neexistovala v rozhodné době v České republice laboratoř, která by pro žalobce byla schopna provést analýzu přítomnosti atropinu a skopolaminu ve vstupní surovině, neboť nedisponovala potřebnou akreditací. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. 46 A 86/2013. Žalobce rovněž namítal nepřiměřenost pokuty jak co do závažnosti správního deliktu, tak i způsobu, následků a okolností jeho spáchání a navrhl napadené i jemu předcházející rozhodnutí zrušit.

pokračování

[4] Krajský soud neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a žalobu zamítl. Žalobci přisvědčil v tom, že v rozhodné době žádná právní norma explicitně přítomnost tropanových alkaloidů v potravinách nezakazovala; v posuzované věci dospěla žalovaná k závěru, že výrobky uváděné na trh žalobcem jsou nebezpečné, resp. škodlivé pro zdraví, na základě stanoviska Státního zdravotnického ústavu (dále jen „SZÚ“), č. j. 4424/2015 a 3453, který podle § 16a odst. 8 zákona o potravinách poskytuje na žádost ministerstva nebo orgánů dozoru podle § 16 odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona hodnocení zdravotního rizika z potravin podle čl. 3 nařízení č. 178/2002. Žalobce se dopustil správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách v souvislosti s čl. 14 nařízení, neboť na trh uváděl potraviny, které nebyly bezpečné, protože byly škodlivé pro zdraví, což se jednoznačně podává ze stanoviska SZÚ a žalobce to nečinil sporným. Krajský soud konstatoval, že pro tento závěr není rozhodné, zda tropanové alkaloidy byly v nějaké právní normě za nebezpečné, resp. škodlivé pro zdraví, označeny, neboť z citovaných ustanovení zákona o potravinách a nařízení jednoznačně vyplývá obecná povinnost provozovatele potravinářského podniku – a tedy i žalobce – uvádět na trh pouze potraviny bezpečné, tedy takové, které nejsou škodlivé pro zdraví. V posuzované věci zjištěné rostliny (z čeledi lilkovitých – např. durman či rulík zlomocný), resp. jejich zdraví škodlivé účinky, jsou obecně známy, pročez není na místě presumovat, že o nich žalobce nevěděl. Pro posouzení spáchání správního deliktu označil krajský soud za irelevantní namítaný účel doporučení, neboť žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, na což účel doporučení nemůže mít vliv. Ze stejného důvodu – neexistenci kauzality mezi vydaným doporučením a jednáním žalobce je dle krajského soudu zcela bezpředmětná i námitka žalobce, že nemohl o vydání doporučení vědět.

[5] K podmínkám liberace krajský soud předeslal, že odpovědnost za správní delikt podle

§ 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách je odpovědnost objektivní, přičemž pro naplnění liberačního důvodu podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách je nutné, aby jednání pachatele, kterým se pokoušel porušení povinnosti zabránit, dosahovalo vysokého standardu. Pokud se však žalobce chtěl odpovědnosti za správní delikt zprostit argumentací, že čištění dodávaných surovin měl provést jeho dodavatel, nelze dle soudu v takovém jednání spatřovat vynaložení takového úsilí, které je podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách nutné; tím spíše, pokud žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že kontaminaci dodané suroviny mohl žalobce odhalit při běžné kontrole dodávaného zboží pouhým senzorickým posouzením potravin, což žalobce nijak nezpochybnil. K námitce neexistence akreditované laboratoře v České republice a s tím souvisejících finančních nákladů na provedení analýzy na přítomnost atropinu a skopolaminu krajský soud uvedl, že ekonomický aspekt má při posuzování naplnění liberačních podmínek jistě svůj význam, žalobce však tuto námitku blíže nerozvedl. Naopak s ohledem na množství dodané vstupní suroviny zrn čiroku (téměř 39 tun) se dle názoru soudu nemohlo pro žalobce jednat o zcela nepřiměřený finanční náklad. Z ničeho navíc neplyne, že by přítomnost škodlivých látek nemohla být zjištěna i v případě analýzy potravin v neakreditované tuzemské laboratoři. Krajský soud rovněž nepřisvědčil tvrzení žalobce, že nemohl předpokládat znečištění čiroku atropinem a skopolaminem, dle názoru soudu se nejedná o látky nové nebo neznámé, z emailové komunikace mezi žalobcem a dodavatelem navíc vyplynulo, že jejím předmětem byla kontaminace durmanem rostoucím na okraji

pole konkrétního pěstitele, a bylo tak nezbytné tuto okolnost pro potravinářské účely zvlášť sledovat.

[6] Při posouzení zákonnosti uložené pokuty dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí obsahuje co do okolností a způsobu spáchání správního deliktu logickou úvahu, v rámci níž žalovaná dostatečně zohlednila specifika projednávaného případu. Nepřisvědčil žalobci, že by se správní orgány nezabývaly okolnostmi správního deliktu. Žalovaná uložila žalobci pokutu ve výši 300 000 Kč, přičemž maximální pokuta, která mohla být uložena, byla 50 mil. Kč. Žalobce opřel své závěry o likvidačním charakteru pokuty zejména o výsledek účetního období 2015 a 2016; krajský soud při posouzení majetkových poměrů žalobce vycházel z jím předložených dokumentů a přihlédl k majetkovým poměrům žalobce v širším kontextu – nikoli toliko k hospodářskému výsledku – tedy i k tomu, že žalobce provedl investice do svého podnikání v nemalé výši. Ač se pokuta jeví jako přísná, krajský soud ji za likvidační ani ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu nepovažoval; ostatně to, že pokuta likvidační nebyla, podle soudu dokládá, že bylo vyhověno žalobcově žádosti o rozložení úhrady pokuty na splátky, a žalobce nadále podniká. Namítaný nepoměr pokut uložených dodavateli a jeho odběrateli v „kauze čirok“ krajský soud s poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, odmítl s tím, že žalovanou byla rozdílná výše pokut vysvětlena a neukládal ji v obou případech shodný správní orgán. Správní orgán není povinen (ale ani oprávněn) majetkové poměry pachatele posuzovat v tom smyslu, jak se domáhal žalobce, tj. aby majetnějším pachatelům byla ukládána pokuta vyšší a naopak těm chudším pokuta nižší.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu

[§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[8] Stěžovatel úvodem konstatuje, že se krajský soud vypořádal prakticky s veškerou argumentací uvedenou v žalobě, ale pouze v dílčích bodech, aniž by situaci hodnotil jako jeden celek. Stěžovatel je proto přesvědčen, že ve svém souhrnu došlo při vydání rozsudku k nesprávnému posouzení celé problematiky.

[9] Stěžovatel rekapituluje stěžejní důvody krajského soudu pro zamítnutí žaloby a dodává, že v projednávané věci byla škodlivost vyhodnocena až na základě konkrétního (*ex post* provedeného) rozboru SZÚ, jenž zdravotní škodlivost stanovil zpětně. Krajský soud dále neuznal argumentaci stěžovatele o nemožnosti předvídat přítomnost rostlin (durmanu či rulíku zlomocného) v čiroku, když bez bližšího odůvodnění uvedl, že škodlivé účinky látek těchto rostlin jsou obecně známé, přičemž dodal, že u čiroku je zvýšená pravděpodobnost jejich kontaminace těmito rostlinami. Krajský soud ovšem nijak nezduvodnil, z čeho dovozuje, nejen dle svého názoru, obecný závěr o přítomnosti tropanových alkaloidů v durmanu či rulíku, ale především na základě čeho učinil skutkový

pokračování

a právní závěr o zvýšené pravděpodobnosti kontaminace čiroku (či obdobných surovin) právě těmito rostlinami (a v nich obsaženým atropinem a skopolaminem).

[10] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, jak byla krajským soudem posouzena otázka naplnění liberačního důvodu dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách. Stěžovatel má za to, že učinil řadu preventivních opatření, prováděl kontrolu v souladu se svým systémem na principu kritických bodů – HACCP, a vyvinul tedy požadované úsilí. Navíc stěžovatel odmítá, že kontaminaci dodané suroviny mohl odhalit při běžné kontrole dodávaného zboží jeho pouhým senzorickým posouzením. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na odbornou publikaci Výzkumného ústavu rostlinné výroby, v.v.i., Praha, 2018, která k otázkám pěstování a zpracování čiroku výslovně uvádí, že „*durman má podobné zrno a produkt je velmi obtížně čistitelný*“. Stěžovatel tudíž dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a to pro nedostatek skutkových důvodů; odkazuje k tomu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75.

[11] K možnostem stěžovatele provést analýzy na přítomnost atropinu a skopolaminu krajský soud uvedl, že tyto mohl provést v zahraničních laboratořích, přičemž by to vzhledem k udávanému objemu zboží (téměř 39 tun) nemohl být zcela nepřiměřený náklad. Soud ovšem dle stěžovatele vycházel z chybného skutkového závěru, neboť tyto analýzy lze provádět až na rozemletém čirokovém zrnu. Na nezpracovaném čirokovém zrnu tyto analýzy provádět nelze, neboť škodlivé látky jsou v danou chvíli koncentrovány pouze v semenech durmanu obecného, který se navíc nenachází pravidelně rozložen v celém objemu zrna. Krajský soud dále stěžovatele odkázal na možnost provádět analýzy v neakreditovaných laboratořích v ČR, přičemž zcela opomíjí námitku stěžovatele, že sama žalovaná výslovně vyžaduje provádění analýz pouze v laboratořích s akreditací testování potravin včetně stanovení atropinu a skopolaminu (viz přípis SZPI č. j.: SZPI/AA764 - 21/2016 ze dne 18. dubna 2016). Při posuzování, zda mohl stěžovatel předpokládat znečištění čiroku atropinem a skopolaminem, vyšel soud z emailové komunikace mezi stěžovatelem a dodavatelem SEED SERVICE s.r.o. Zmíněná emailová komunikace proběhla dne 22. 11. 2015, tedy až poté, co byl správním orgánem I. stupně stěžovateli telefonicky nahlášen výsledek jeho kontrolního zjištění.

[12] Stěžovatel má za to, že naplnil liberační důvod dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách, neboť prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Stěžovatel se domnívá, že v daném případě došlo k narušení principu oprávněné důvěry, a to ať již odvozeného ze základních práv či principu právní jistoty a principu legitimního očekávání. Dovozuje tak z následujících skutečností: v roce 2014 byl čirok ve vztahu k uplatnění na trhu bezpečnostního segmentu potravin absolutní novinkou a stěžovatel u svého dodavatele objednával vstupní surovinu čirok pro potravinářské účely a vyžadoval, aby tato surovina splňovala příslušné normy a byla čistěna od organických a anorganických příměsí.

V rozhodné době neexistovala na úrovni národní legislativy ani na úrovni legislativy Evropské unie jakákoliv obecně závazná právní norma, která by výslovně zakazovala obsah tropanových alkaloidů atropinu a skopolaminu, nebo by určila jejich maximální přípustné množství

v potravinách. V rozhodné době rovněž vůbec nebyla známa problematika přítomnosti

tropanových alkaloidů atropinu a skopolaminu v některých potravinách (zejména v obilovinách

a odvozených produktech). Kontrolu přítomnosti atropinu a skopolaminu v potravinách neprováděla v minulosti ani žalovaná. Namísto toho, aby žalovaná ve smyslu doporučení Komise zahájila monitorovací, kontrolní, metodickou, školicí a v neposlední řadě ve vztahu

k výrobcům potravin informační činnost, přistoupila striktně k postihu stěžovatele formou uložení pokuty. Stěžovatel v tomto ohledu poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, dle kterého je správní praxe zakládající legitimní očekávání ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý vyklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.

[13] Závěrem se stěžovatel ohrazuje vůči výši udělené pokuty. Žalovaná při uložení sankce náležitě nezohlednila skutečnost, zda se jednalo o vadu zjevnou či nezjevnou. Vada zjevná je odhalitelná již pouhým smyslovým vnímáním. Ačkoli žalovaná i krajský soud vyslovují

o možnosti odhalení kontaminace zrna široku plodinami obsahujícími atropin a skopolamin, nebyl v tomto směru proveden žádný důkaz. Pouhým smyslovým vnímáním lze spolehlivě rozpoznat například zápach, změnu barvy či plesnivění potravin. V daném případě se evidentně jedná o vadu nezjevnou. Nezjevné vady jsou pravidelně odhalitelné pouze v laboratoři se specializovaným vybavením. Stěžovatel rovněž polemizuje s úvahami krajského soudu ohledně označení výše uložené pokuty jakožto likvidační. Závěr krajského soudu vede k poměrně absurdní představě, že pokud by stěžovatel byl nucen své podnikání z důvodu platební neschopnosti ukončit, pak by bylo možné teprve výši uložené pokuty označit za likvidační.

[14] S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvádí, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a kasační stížnost neshledává důvodnou; odkazuje na své rozhodnutí, neboť se již zde vyjádřila k námitkám nynějšího stěžovatele, který je opakovaně uvádí i v kasační stížnosti, a dále na své vyjádření k žalobě a na své vyjádření k replice žalobce.

[16] Ke kasačním námitkám jako celku dále žalovaná uvádí, že podle jejího názoru představují prosté popírání závěrů žalované a krajského soudu a nepřinášejí žádnou otázku, která již nebyla

v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena. Žalovaná je přesvědčena, že se krajský soud důkladně zabýval všemi námitkami stěžovatele a to jednotlivě i ve všech souvislostech a je toho názoru, že posouzení celé problematiky bylo logické a správné. Žalovaná předně zdůrazňuje, že stěžovatel jako provozovatel potravinářského podniku je povinen uvádět na trh pouze bezpečné potraviny a je na něm, jakým způsobem zajistí, aby tento objektivní požadavek byl zajištěn. Skutečnost, že není stanoven limit pro nebezpečnou látku, neznamená, že je možné uvádět na trh potraviny obsahující tuto nebezpečnou látku. Žalovaná však netrestala stěžovatele za „pouhý“ výskyt tropanových

pokračování

alkaloidů v potravinách, ale vycházela z hodnocení rizika provedeného SZÚ, který jednoznačně potvrdil, že konkrétní kvantifikovaný obsah tropanových alkaloidů v uváděných potravinách je natolik vysoký, že konzumace daných potravin má bezprostřední dopad na zdraví konzumentů. Co se týče povědomí o tropanových alkaloidech, stěžovatel, jako výrobce obilných směsí a výrobků z mouky, které vyrábí a uvádí

na trh již od roku 2009, by zcela jistě měl, jako odborník na danou komoditu, mít nadstandartní znalosti týkající se zpracování této komodity a nebezpečí, která zde hrozí. Žalovaná i nadále zastává názor, že povědomí o jedovatých bylinách, které se velmi často vyskytují na polích spolu s pěstovanými plodinami, lze mít za všeobecnou znalost. Navíc díky teplému podnebí se stává například durman jedním z nejrozšířenějších plevelů u nás. Z tohoto důvodu je překvapivé,

že stěžovatel tvrdil, že o tomto riziku nic neví a tuto znalost přisuzuje jen úzké odborné veřejnosti. Skutečnost, zda byl širok kontaminován durmanem či jiným plevem nemá dle názoru žalované žádný vliv na posuzované protiprávní jednání. V potravině uváděné na trh stěžovatelem byly zjištěny značně vysoké hodnoty atropinu a skopolaminu. Vzhledem k tomu,

že se jednalo potraviny vyrobené z široku, s největší pravděpodobností hraničící s jistotou lze konstatovat, že atropin a skopolamin se dostal do potravin prostřednictvím semen plevele. To, že to byl zřejmě durman, vyplývá z emailové komunikace předložené stěžovatelem. Zpochybňování notorií považuje žalovaná za zjevně účelovou argumentaci stěžovatele.

[17] Krajský soud stejně jako žalovaná vzali v úvahu, že stěžovatel provedl určitou kontrolu suroviny, kterou přijal od dodavatele, kontrola však byla zaměřena především na obsah lepku. Nelze tedy přitakat stěžovateli, že by vynaložil takové mimořádné úsilí, které by mohlo vést k liberaci. K možnostem senzorické kontroly žalovaná zdůrazňuje, že zrna široku jsou bílá nebo červená zatímco zrna durmanu jsou černá. Je tedy zřejmé, že kontaminaci lze odhalit pouhou senzorickou kontrolou před pomletím obilovin. K odkazu na odbornou publikaci žalovaná konstatuje, že uvedená publikace nijak nezpochybňuje předchozí závěr, tvrzení ohledně kontaminace široku plevem se týká obtížného čištění, nikoliv rozpoznatelnosti kontaminace.

To, že zrna durmanu i široku jsou stejně velká, a proto je čištění široku velmi obtížné na rozdíl od čištění obilovin jako je pšenice, která také může být plevem kontaminovaná, je skutečnost, kterou žalovaná nijak nezpochybňuje. K námitce, že ke kontaminaci stačí malé množství semen durmanu obecného, žalovaná uvádí, že právě z toho důvodu je potřeba přistupovat ke zpracování široku s velkou obezřetností, stěžovatel však dostatečně obezřetný nebyl. Navíc širok objednával u společnosti SEED Service s.r.o., která se specializuje na osivo nikoliv na dodávání surovin pro výrobu potravin, i z tohoto důvodu bylo na místě pečlivě dodávky suroviny zkontrolovat.

[18] Emailová komunikace, kterou sám stěžovatel předložil krajskému soudu, není důkazem o tom, že by právě až z této komunikace, datované po zjištění tropanových alkaloidů

v potravinách, stěžovatel shledal, že existuje riziko kontaminace jedovatými plevele.

Povědomí

o tomto riziku mohl a měl mít stěžovatel ve chvíli, kdy se jako výrobce potravin rozhodl zpracovávat čirok pro potravinářské účely. Riziko výskytu příměsí z jedovatých plevelů existuje již tisíce let, tedy tak dlouho, jak jsou lidstvem obiloviny pěstovány. Nicméně při standardním čištění pšenice a podobných velkých zrn lze snadno oddělit malá zrna plevelu, zatímco u čiroku, jehož zrna jsou menší, je toto čištění obtížnější. Je proto nezbytné, aby výrobce potravin z čiroku si byl jistý, že surovina, ze které potraviny vyrábí je bezpečná a vhodná pro výrobu potravin. Ohledně znalostí týkající se nebezpečí tropanových alkaloidů žalovaná již v roce 2014 vydala tiskovou zprávu ze dne 25. 11. 2014, ve které varovala spotřebitele před konzumací Dětské ovesné kaše, která obsahovala 12,1 µg/kg atropinu (v kaších stěžovatele bylo zjištěno až 1200 µg/kg atropinu tedy 100x více).

[19] Žalovaná dále uvádí, že doporučení Komise je určeno členským státům a v zásadě nemá přímý dopad na provozovatele potravinářských podniků. Zde je na místě zdůraznit, že uvedené doporučení ani limity v něm uvedené nebyly rozhodné pro konstatování porušení požadavků potravinového práva či spáchání správního deliktu, neboť výrobky uváděné stěžovatelem na trh byly shledány jako nebezpečné na základě jednoznačného odborného posouzení hodnocení rizika SZÚ, který je k takovému posouzení ze zákona příslušný.

[20] K námitce týkající se legitimního očekávání žalovaná konstatuje, že jedním z nejdůležitějších požadavků potravinového práva je, aby potraviny byly bezpečné (jedná se o požadavek nařízení č. 178/2002). V případě, že je zjištěno porušení tohoto požadavku, je žalovaná oprávněna ukládat opatření a také sankce, které mají být preventivní i represivní

pro pachatele správního deliktu resp. přestupku. Žalovaná má za to, že ani ona ani správní orgán I. stupně ve svém postupu v dané věci nevybočily z mezí běžné praxe, když uložily opatření

a sankci stěžovateli, který prokazatelně uváděl na trh potraviny škodlivé pro zdraví. Nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že by žalovaná změnila svou praxi v přístupu k zdravotně závadným potravinám a tím porušila zásadu předvídatelnosti práva, respektive legitimního očekávání. Žalovaná je dále toho názoru, že správní orgán prvního stupně i sama žalovaná dostatečně zohlednily skutečnost, že v konečném výrobku se jednalo o vadu skrytou (bez provedení laboratorního rozboru nekvantifikovatelnou), nicméně také bylo zohledněno,

že při dodání suroviny mohla být kontaminace díky jiné barvě zrna a semena odhalena. Závěrem žalovaná rekapituluje postup stanovení pokuty, přezkoumala mimo jiné hodnocení závažnosti správního deliktu, skutečnost, že se jednalo o potraviny, u kterých byly zdravotní limity překročeny mnohonásobně, množství potravin a tedy i potenciální množství zdravotně poškozených spotřebitelů. Dle názoru žalované se krajský soud ve svém rozhodování v dané věci nedopustil vad řízení, které mu stěžovatel vytýká, a navíc důvody pro podání kasační stížnosti podle § 103 s. ř. s. ve věci nejsou vůbec dány; navrhuje proto její zamítnutí.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení

pokračování

zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné, či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[24] Námitku nepřezkoumatelnosti neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[25] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Povinností soudu je řádně se vypořádat se žalobní argumentací (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45, atp.). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na po drobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[26] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud vycházel z chybného skutkového stavu, neboť analýzy na přítomnost atropinu a skopolaminu lze provádět až na rozemletém čirokovém zrnu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného správního rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním. Úkolem soudu je posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně

a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002-46). Jinými slovy, krajský soud by byl povinen rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu projednání a doplnění dokazování pouze v případě, že by zjistil nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem. Taková situace však v posuzovaném případě nenastala. Krajský soud správně dospěl k závěru, že skutkový stav ve správním řízení byl zjištěn dostatečně na základě shromážděných důkazů.

[27] Skutková podstata deliktu, jímž byl stěžovatel shledán vinným, je obsažena v § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách: provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny

na trh, se dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny. Toto pravidlo odkazuje na čl. 14 odst. 1, 2 písm. a) nařízení č. 178/2002. Podle těchto ustanovení nesmí být potravina uvedena na trh, není-li bezpečná. Potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za škodlivou pro zdraví. Pro účely nařízení č. 178/2002 se dle čl. 3 „*nebezpečím*“ rozumí biologické, chemické nebo fyzikální činitele v potravinách nebo krmivech nebo stav potravin nebo krmiv, které mohou mít nepříznivý účinek na zdraví.

[28] V tomto lze stručně odkázat na závěry krajského soudu, který správně uvádí, že odpovědnost právnických osob za správní delikt je konstruována ve veřejném právu objektivně, tj. jako odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění. Ze správního spisu přitom jednoznačně vyplývá, že v předmětné věci bylo prokázáno porušení povinností, které stěžovateli předpisy unijního potravinového práva ukládaly.

[29] Stěžovatel se dovolává § 17i odst. 1 zákona o potravinách, podle něhož právnická osoba

za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovanou i krajským soudem v tom, že podmínky pro liberaci tu nebyly dány. Rozhodující orgány nerozporovaly tvrzení stěžovatele o jím nastavených stupních kontroly dodávané suroviny, včetně systému HACCP (systém analýzy rizika při výrobě potravin). Stěžovatel však své kontrolní mechanismy nezaměřil na kontrolu obsahu zakázaných látek. Z hlediska neuplatnění liberačních důvodů je proto rozhodující, že se stěžovatel spoléhal na prohlášení poskytnutá jeho dodavatelem, aniž by jakkoliv sám

pokračování

aktivně zkoumal, případně se alespoň pokusil zjistit přítomnost zakázaných látek v čiroku. Lze proto konstatovat, že stěžovatel nevynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Přítomnost důsledného kontrolního mechanismu by umožnila zkoumat, zda jeho vytvořením a dodržováním stěžovatel vynaložil veškeré úsilí, které bylo od něho možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Jinými slovy, v takovém případě by bylo možné uvažovat o uplatnění liberace. V situaci, kdy uvedený mechanismus stěžovatel vůbec neměl a obsah čiroku sám nijak nezkoumal, a to i za situace, kdy kontaminaci bylo možné odhalit pouhou senzorickou kontrolou obilovin, nepřichází možnost liberace v úvahu. Rovněž ani skutečnost, že by případná kontrola obsahu čiroku na zakázané látky byla finančně náročná, nemůže být důvodem pro uplatnění liberace.

[30] Namítá-li stěžovatel, že v rozhodné době neexistovala žádná právní norma, která by explicitně přítomnost tropanových alkaloidů zakazovala, a že nemohl předvídat přítomnost škodlivých rostlin (durmanu či rulíku zlomocného) v čiroku, pak v právě uvedeném spočívá slabina stěžovatelovy argumentace. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, podle něhož se od stěžovatele jako profesionála v oboru potravin vyžaduje vyšší míra znalostí v tomto směru. Podnikatelské rozhodnutí nemůže za stěžovatele přijmout nikdo jiný. Hodlal-li stěžovatel obohatit svůj sortiment právě o novinku ve formě bezlepkové potraviny z čiroku, vzal tím na sebe i odpovědnost za vysokou setrvalou kvalitu všech vstupních surovin a též i možné riziko, že se mu to nepodaří. Nejvyšší správní soud v tomto smyslu odkazuje na znění nařízení Komise (EU) ze dne 17. srpna 2010 o změně nařízení (EU) č. 1272/2009, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o nákup a prodej zemědělských produktů v rámci veřejné intervence (platné a účinné v době spáchání správního deliktu), v jehož části II jsou stanoveny minimální požadavky na jakost podle části I pro obiloviny, včetně čiroku, a z uvedeného se podává požadovaný rozbor zrn, včetně hodnocení jejich kvality, napadení nebo podílu jiných látek. Je tak zřejmá náročnost požadavků, kterým obiloviny musí odpovídat, jaká kritéria musí vzít profesionál v oboru potravin v potaz a co vše je povinen při hodnocení kvality zvažovat.

[31] Každý provozovatel potravinářského podniku musí do oběhu uvádět zdravotně nezávadné potraviny, ostatně z nařízení č. 178/2002 přímo vyplývá zásada vysoké ochrany zdraví a k jejímu zajištění sloužící zásada předběžné opatrnosti. Argumentuje-li stěžovatel tím, že krajský soud poukazoval na obecně známé škodlivé účinky durmanu či rulíku zlomocného a zvýšené pravděpodobnosti kontaminace čiroku (či obdobných surovin) právě těmito rostlinami, a tento předpoklad přitom v rozsudku není podepřen o konkrétní důkaz, pak Nejvyšší správní soud připomíná, že je nutno rozlišovat mezi skutečnostmi známými soudu z jeho úřední činnosti na straně jedné, a skutečnostmi známými obecně na straně druhé. Nejvyšší správní soud se již

v minulosti ztotožnil s judikaturou Nejvyššího soudu, podle níž u obecně známé skutečnosti je totiž již z její povahy nadbytečné, aby soud uváděl, jak se ji dozvěděl (usnesení NS ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 29 Cdo 748/2010). Naproti tomu aplikuje-li soud skutečnosti známé z úřední činnosti, musí náležitě vyložit v odůvodnění rozhodnutí, ze které své konkrétní

úřední činnosti
či postupu zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 100/2009 - 129). V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud konstatuje, že regulace škodlivosti plevelů v obilninách představuje významný faktor ovlivňující hospodaření zemědělců ve všech koutech světa; samotná existence plevelných rostlin představuje bezpochyby obecně známou skutečnost a nelze po krajském soudu požadovat, aby prováděl její další dokazování.

[32] V posuzované věci stěžovatel uváděl na trh nebezpečné, pro zdraví škodlivé potraviny. V takovém případě není rozhodné, zda v rozhodné době ještě žádná právní norma explicitně přítomnost tropanových alkaloidů v potravinách nezakazovala. Stěžovatel naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona o potravinách a jeho jednání zároveň bylo společensky nebezpečným (škodlivým). Kromě formálních znaků deliktního jednání tak byla naplněna i materiální stránka deliktu, neboť byl ohrožen právem chráněný zájem, a to zdraví spotřebitelů.

[33] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru stěžovatele, že rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností v tom smyslu, jak byla pojmově ustálena výše citovanou judikaturou, a rovněž nezjistil ani žádnou jinou vadu řízení před městským soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Uzavírá proto, že stížnostní námitky opírající se o § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně bez důvodných pochybností tak, aby mohl být stěžovatel za výše uvedený správní delikt shledán vinným. Ani stížnostní námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

[34] Ke zbývajícím kasačním námitkám jako celku Nejvyšší správní soud uvádí, že v zásadě představují prosté popírání závěrů žalované a krajského soudu a nepřinášejí žádnou otázku, která již nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena.

[35] Nejvyšší správní soud dále neshledal, že by uložená pokuta byla nepřiměřená. Správní orgány důsledně vyhodnotily a vysvětlily, proč uložily pokutu v dané konkrétní výši a proč je pokuta přiměřená. Nejvyšší správní soud na dané vyhodnocení v obecné rovině odkazuje. Pokud by správní orgány musely bez dalšího přihlížet k soukromoprávním jednáním pachatelů, v důsledku čehož se mohou dostat do ekonomických problémů, mělo by to podle Nejvyššího správního soudu absurdní důsledky. Správní orgány by totiž mohly uložit jen pokutu v minimální výši, resp. by nemohly uložit pokutu žádnou, čímž by došlo k úplnému popření smyslu správního trestání. Podle Nejvyššího správního soudu je rozhodující, že stěžovatel přijal v souvislosti se svojí činností i odpovídající závazky dobrovolně a na své podnikatelské riziko. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud uloženou pokutu neshledal jako nepřiměřenou. Správní orgány, včetně odkazu na konkrétní skutečnosti plynoucí mj. z účetnictví stěžovatele, dostatečně vysvětlily, proč uložily pokutu v dané výši a proč není nepřiměřená; s jejich závěry se Nejvyšší správní soud ztotožnil..

pokračování

[36] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[37] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1

ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalované v rámci řízení žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 9. dubna 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu