

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **KOVÁŘ plus s.r.o.**, se sídlem Podolí 63, Kunovice, zast. JUDr. Vítem Buršou, advokátem se sídlem Růžová 1254, Uherské Hradiště, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7/100, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 1. 2014, č. j. SVS/2013/074321-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 2. 2016, č. j. 29 A 14/2014 – 57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Zlínský kraj (dále jen „krajská veterinární správa“) ze dne 10. 10. 2013, č. j. SVS/2013/066758-Z (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že ve výroku I. bod 2 byla za slova „(dále jen nařízení č. 178/2002)“ vložena slova: „konkretizovaných v čl. 3 odst. 1 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 931/2011 o požadavcích na sledovatelnost stanovených nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 pro potraviny živočišného původu“. Dále byla rozhodnutím žalované snížena uložená pokuta za správní delikty z částky 275 000 Kč na 250 000 Kč. Ve zbytku žalovaná prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla ve výroku I. stěžovatelka shledána vinnou ze spáchání správního deliktu: 1) podle § 72 odst. 1 písm. j) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon"), způsobeného nesplněním podmínek obchodování s živočišnými produkty stanovených v § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona, v rozsahu konkretizovaném v § 2 nařízení vlády č. 125/2011 Sb., když předem neinformovala krajskou veterinární správu v období od 1. 6. 2011 do 28. 1. 2013 o příchodu 25 zásilek masa (zásilky byly ve výroku prvostupňového rozhodnutí podrobně specifikovány); 2) podle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona způsobeného porušením požadavků stanovených v čl. 18 odst. 3 nařízení č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178/2002"), když při kontrole dne 25. 2. 2013 nepředložila na požádání orgánu veterinární správy odpovídající informace o sledovatelnosti dvou zásilek, a to zásilky ze dne 29. 7. 2013 a ze dne 11. 2. 2013. Za tyto správní delikty byla stěžovatelce podle § 72 odst. 3 písm. c) veterinárního zákona uložena úhrnná pokuta ve výši 275 000 Kč. Stěžovatelce byla dále uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Stěžovatelka v podané žalobě zpochybňovala spáchání správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona a výši uložené sankce (měla za to, že byl nesprávně aplikován § 73 odst. 2 veterinárního zákona). Eventuálně se domáhala snížení uložené pokuty na spodní hranici zákonné sazby.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku po shrnutí obsahu správního spisu a relevantních právních předpisů konstatoval, že mezi povinnosti provozovatelů potravinářských podniků mimo jiné patří uvést jméno a adresu provozovatele potravinářského podniku, kterému se potravina odesílá, popř. jméno a adresu příjemce (vlastníka), pokud je jiný než provozovatel potravinářského podniku, kterému se potravina odesílá. Celý systém dosledovatelnosti je nastaven tak, aby byl funkční v kterékoliv fázi, tak aby zabránil možnému ohrožení zájmu spotřebitele. Je tedy nutné v každé fázi obchodování zajistit, aby případně zjištěné závadné potraviny mohly být okamžitě identifikovány a pokud je to nutné, staženy z prodeje. Celý systém dosledovatelnosti může být funkční pouze v případě, pokud jsou veškeré informace správné. V dané věci byla zjištěna závadná zásilka – klamavě označené hovězí maso od jeho výrobce, bylo tedy nutno tuto dodávku bezprostředně zajistit. Kontrolou u stěžovatelkou deklarovaného odběratele, bylo zjištěno, že maso ze závadné zásilky vůbec neodebral. Soud nemůže zpochybnit verzi stěžovatelky, že se tak stalo v důsledku administrativního pochybení konkrétní osoby. To však nic nemění na objektivní odpovědnosti stěžovatelky za to, že v důsledku tohoto pochybení se systém sledování potravin stal nefunkčním. V důsledku toho došlo jednoznačně k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona.

[5] Co se týče vymezení skutku deliktu dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona ve výroku napadeného rozhodnutí, soud konstatoval, že si dovede představit, že by tento skutek byl specifikován přesněji. Je však toho názoru, že byl identifikován tak, aby nemohl být zaměněn s jiným skutkem. Správní orgán prvého stupně uvedl, že ke zjištění došlo při kontrole dne 25. 2. 2013, nebyly předloženy odpovídající informace o sledovatelnosti dvou zásilek, a to zásilky ze dne 29. 1. 2013 doprovázené CMR č. 10431 a obchodním dokladem

č. 3060/MAT a zásilky ze dne 11. 2. 2013 doprovázené CMR č. 10476 a obchodním dokladem č. 3090/MAT. Konstatoval, že se jedná o porušení požadavků stanovených v čl. 18 odst. 3 nařízení č. 178/2002. Žalovaná pak do výroku doplnila, že se jedná o požadavky konkretizované v čl. 3 odst. 1 prováděcího nařízení č. 931/2011.

[6] Z výroku je jednoznačně zřejmé časové vymezení správního deliktu, je identifikován i údaj o konkrétní zásilce a je zřejmé, že se jednalo o nedostatky informací o sledovatelnosti zásilek. Lze tedy uzavřít, že vymezení skutku odpovídá požadavkům vyplývajícím z judikatury (usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, podle kterého „*Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným*“).

[7] K uložené pokutě krajský soud konstatoval, že došlo ke spáchání správních deliktů dle § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona a dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona. Byla správně aplikována zásada absorpce s tím, že závažnější je správní delikt dle § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona spočívající v nenahlášení 25 zásilek masa. Dle názoru soudu správní orgány postupovaly zcela v souladu s § 73 odst. 2 veterinárního zákona, adekvátně přihlédly k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání, k době trvání, následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek. Správní orgán prvého stupně jako k přitěžující okolnosti přihlédl k době trvání od 1. 6. 2011 do 28. 1. 2013, celkovému množství 25 nenahlášených zásilek o celkovém objemu 189 t (pokud se dopustil chybné úvahy o recidivě, tuto vadu napravila žalovaná při rozhodnutí o odvolání). Správně také konstatoval, že nebylo zjištěno, že by stěžovatelka jednala se záměrem vyhnout se úmyslně splnění zákonem stanovené povinnosti. Uvedl rovněž, že následkem je zkrácení oprávnění dozorového orgánu veterinární správy na provádění veterinární kontroly. Jako polehčující okolnost vyhodnotil, že v důsledku spáchaných správních deliktů nebyl zaznamenán žádný závažný následek, nebyl porušen požadavek na bezpečnost potraviny, ani nedošlo k ohrožení bezpečnosti potravin. Žalovaná toto odůvodnění doplnila, za podstatné soud pokládá zejména to, že zdůraznila, že systém dosledovatelnosti potravin slouží hlavně k tomu, aby byly v případě potřeby k dispozici správné a přesné informace o potravinách, které jsou dodávány do potravinového řetězce, které pak orgány veterinárního dozoru využívají např. při výskytu falšovaných či nebezpečných potravin. Tím, že stěžovatelka neohlásila příchod živočišných produktů, ztěžovala správné fungování celého systému dozoru nad živočišnými produkty, když krajská veterinární správa nemohla provést kontrolu těchto produktů při vstupu na území ČR před další distribucí.

[8] Stěžovatelka v žalobě argumentovala tím, že u ní kontrola na zboží dodané do místa určení za celé sledované období od 1. 6. 2011 do 28. 1. 2013 prováděna nebyla a zpochybňovala argumenty žalované, která ji při úvahách o výši trestu vytkl,a že nenahlášením dodávek znemožňovala jejich kontrolu. Soud souhlasil s argumenty správních orgánů. V projednávané věci kontrola u stěžovatelky začala z důvodu hlášení ze systému RASFF, pokud by však krajská veterinární správa chtěla provádět kontroly konkrétních dodávek ze své iniciativy, je zřejmé, že je závislá na příslušných hlášeních. To, zda kontroly byly či nebyly reálně prováděny, soud pokládal za nadbytečné zjišťovat. Systém dosledovatelnosti potravin slouží k tomu, aby správné a přesné informace byly k dispozici v případě potřeby. Nenahlášením dodávek stěžovatelka způsobila nemožnost

ověření v případě potřeby. Opomenutí hlášení v žádném případě nelze posuzovat jako administrativní pochybení. Jednalo se jednoznačně o porušení stanovených povinností. K tomu, že v daných případech nenastaly žádné následky v oblasti zdraví spotřebitele a nebylo zjištěno, že by produkty byly zdravotně závadné, bylo přihlédnuto jako k polehčujícím okolnostem.

[9] Jako polehčující okolnost nelze v žádném případě vyhodnotit to, že tuto činnost u stěžovatelky prováděl na základě pověření určitý pracovník, přičemž šlo o jeho pochybení. Odpovědnost stěžovatelky je totiž objektivní. Právnická osoba se posuzovaného deliktu dopustí tím, že nesplní povinnosti. Stěžovatelka netvrdila žádné skutečnosti, které by se daly podřadit pod § 73 odst. 1 veterinárního zákona, který upravuje za jakých podmínek právnická osoba za správní delikt neodpovídá.

[10] Dle názoru soudu správní orgány vyhodnotily rovněž správně počet uskutečněných hlášení za sledované období ve vztahu k neuskutečněným hlášením. Žalovaná správně konstatovala, že plnění jiných povinností nezbavuje stěžovatelku odpovědnosti v projednávaném případě. Soud zcela souhlasí s tím, že 25 chybějících hlášení, které představuje celkem 189 t masa, je závažným porušením povinností, a to i za situace, kdy celkem bylo za toto období zásilek 680.

[11] Stěžovatelka také nesouhlasila s tím, že správní orgány vyhodnotily jako přitěžující okolnost délku trvání, neboť zde záleželo na délce prověřovaného období. Dle jejího názoru se jednalo vždy o jednotlivé opomenutí povinností. Soud k tomuto konstatoval, že žalovaná jako přitěžující okolnost vyhodnotila mnohost protiprávního jednání, naplnění skutkové podstaty dvou správních deliktů a dobu trvání, kdy žalobce za 18 měsíců neoznámil 25 zásilek. V této úvaze neshledal soud žádné pochybení.

[12] Vzhledem k uvedenému pokládal krajský soud uloženou pokutu ve výši 250 000 Kč za adekvátní, a to za situace, kdy maximální pokuta dle § 72 odst. 3 písm. c) veterinárního zákona činí 1 000 000 Kč. Neshledal žádné důvody, aby uložený trest snížil.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[13] Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Úvodem v obecné rovině namítá, že se soud v celém rozsahu nevypořádal s obsahem žalobních námitek a jeho závěry jsou rozporné, jdou nad rámec přezkoumávaného rozhodnutí a nemají tak oporu v provedených důkazech.

[14] Má za to, že popis jednání u správního deliktu dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona neodpovídá nařízení č. 178/2002 a prováděcímu nařízení č. 931/2011 z hlediska požadavků na jejich splnění, tj. „... poskytnout informace týkající se zásilek potravin živočišného původu...“. Jednání je popsáno tak, že „... nepředložil na požádání orgánu veterinární správy odpovídající informace o sledovatelnosti dvou zásilek...“. Toto vymezení není přesné ani neodpovídá popisu povinností. Stěžovatelka informace týkající se uvedených zásilek správnímu orgánu poskytla a předložila. Musí být jasně uvedeno, co konkrétně porušila, jakou informaci neposkytla ohledně sledovaných zásilek. To, že v seznamu odběratelů byla uvedena jedna firma navíc, není porušením povinnosti

poskytnout informace, ale chyba spočívající v uvedení informace navíc. Smyslem této zákonné povinnosti a účelem postihu je to, aby byla zajištěna možnost kontroly. To v tomto případě zajištěno bylo. Není tedy pravdivý závěr soudu v odstavci 31 napadeného rozsudku, že by v konkrétním případě nebyl systém sledovatelnosti zásilek funkční tím, že v písemné informaci, kde bylo uvedeno cca 30 správných odběratelů, byl uveden jeden odběratel navíc. Rozšiřující výklad správních orgánů a soudu považuje za nepřípustný a rozporný s účelem a smyslem stanovených povinností. Chybu při plnění povinností, která nemá zásadní vliv na povinnost samu, nelze kvalifikovat jako neplnění povinnosti.

[15] Soud se řádně nevypořádal s námitkami vycházejícími z kritérií pro ukládání sankcí ve smyslu § 73 odst. 2 veterinárního zákona (v této souvislosti poukazuje na body III/2 a IV. na straně 6 a 7 žaloby a na repliku) a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Většina argumentů soudu je obecné povahy a neřeší konkrétní závažnost porušení povinností.

[16] U deliktu podle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona považuje společenskou nebezpečnost za v podstatě nulovou, což by mělo být zohledněno v ukládané sankci. Argumentace, že systém dosledovatelnosti slouží k tomu, aby v případě potřeby mohlo dojít ke stažení či zjištění falšovaných či nebezpečných potravin nelze použít na tento případ, neboť k ničemu takovému nedošlo a dohledatelnost zboží byla zajištěna. Následek nebyl žádný, způsob provedení je zřejmá nedbalost při vyhotovení seznamu odběratelů vyplývající z požadavku na rychlost a množství odběratelů.

[17] Nesouhlasí se závěrem soudu, že je nadbytečné zjišťovat, zda orgány veterinární správy reálně prováděly kontroly či nikoliv. Takový přístup soudu je zjevným popřením nejzávažnějšího, jím opakovaně uváděného důvodu výrazné sankce, tj. znemožnění kontroly dováženého zboží. Jestliže zásadním smyslem hlášení dovozu potravin je umožnění jejich kontroly před další distribucí a tato kontrola na základě hlášení nebyla celé roky provedena, přestože stěžovatelka v kontrolovaném období nahlásila i bez opomenutých 25 případů 680 dovozů, pak plnění této povinnosti je pouze v administrativní rovině bez reálných opatření orgánů, které hlášení vyžadují. Jestliže kontroly na základě hlášení nejsou fakticky prováděny, pak ojedinělé nenahlášení je sice porušením zákona, neboť naplňuje formální znaky správního deliktu, ale sankce ve výši stovek tisíců za takové porušení je zjevně šikanózní, byť je stanovena v dolní polovině sazby. Naprosto nesprávný je závěr soudu, že je kontrolní orgán při provádění kontrol konkrétních dodávek závislý na hlášení. Veterinární správa může provádět kontroly nejen dovezeného zboží, na které se vztahuje povinnost hlášení, ale jakéhokoliv zboží, a to kdykoliv.

[18] Nezpochybňuje závěr soudu, že jako polehčující okolnost nelze brát to, že se jedná o pochybení konkrétního pracovníka. Je rozdíl, zda povinnost porušuje jednatel či jiná vysoce odpovědná osoba firmy, nebo řadový pracovník. Tvrdý postih firmy za pochybení řadového zaměstnance může vést k jeho postihu za škodu a vyvození odpovědnosti, takže sankce dopadne na konkrétního zaměstnance. Proto by mělo být zohledněno to, do jaké míry je za sankci odpovědný majitel, statutární orgán, jiný vysoce postavený pracovník, či jiná osoba.

[19] Dále namítá, že soud v rozporu s provedenými důkazy považuje za přitěžující okolnost, že nebylo nahlášeno zboží z Irska, kdy se jednalo o klamavě označené zboží. Žádný důkaz se tímto nezabýval a neprokázal, že by v nenahlášených případech bylo zboží klamavě označeno. I pokud by tomu tak bylo, nebylo prokázáno, že by o klamavém označení zboží stěžovatelka věděla (správní orgán sám hodnotil nenahlášení zboží jako jednání nedbalostní).

[20] Zdůrazňuje aspekty důležité pro výši sankce ve smyslu § 73 odst. 2 veterinárního zákona (závažnost deliktu, způsob spáchání, doba trvání, následky, okolnosti, za nichž byl spáchán). Dle jejího názoru se nejedná o žádný závažný delikt ve srovnání s jinými správními delikty. Ke způsobu spáchání uvádí, že se jednalo o nedbalostní jednání konkrétního pracovníka, který podává stovky hlášení ročně (1-2 denně) a při 417 pracovních dnech jedno opomenutí průměrně vychází na téměř 17 pracovních dnů, což je možno pochopit. Dobu trvání je třeba posuzovat tak, že se nejedná o trvající delikt, ale o opakovaná pochybení. Jelikož se jedná o zjevnou nedbalost, není mezi jednotlivými pochybeními jakákoliv subjektivní souvislost, což lze dovodit i z toho, že mezi jednotlivými případy opomenutých hlášení byly různé časové intervaly. Dobu trvání tedy nelze posuzovat jako přitěžující okolnost, neboť se nejedná o úmyslné udržování protiprávního stavu či úmyslné opakované porušování povinností. Následky nebyly způsobeny žádné, samo nenahlášení zásilky nemůže žádný následek způsobit. Následkem nenahlášení by mohlo být neprovedení kontroly, ty však stejně prováděny nebyly. Nebyly zjištěny ani žádné okolnosti, za nichž byl delikt spáchán, z nichž by bylo možno dovozovat negativní závěry.

[21] Závěrem uvádí, že správní orgány i soud přistupovaly k věci zjevně formalisticky bez nezbytné míry tolerance. Firma mající 50 zaměstnanců nese objektivní odpovědnost za pochybení každého z nich, přičemž pochybení nikdy nelze vyloučit, ani mu zabránit. Administrativní zátěž je v souvislosti s obchodem s živočišnými produkty vysoká. Proto by u těchto pochybení, které nevedou k žádným faktickým následkům, mělo být uplatnění sankce až tím posledním řešením a mělo by mít výchovnou roli. O sankci v řádu statisíců to říci nelze. Z praxe je stěžovatelce známo, že jiné firmy jsou postihovány za podobné nedostatky ohlašovací povinnosti spíše symbolickými sankcemi odpovídajícími míře a závažnosti porušení.

[22] Na základě shora uvedeného navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[23] Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě ani později nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel

přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Veškerá výše uvedená kritéria rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[27] Stěžovatelka označuje závěry soudu za rozporné, neuvádí však, jaké konkrétní závěry jsou dle jejího názoru mezi sebou vnitřně rozporné. Nejvyšší správní soud žádnou rozpornost závěrů krajského soudu neshledal. Podrobněji se k takto obecně formulované námitce vyjádřit nelze.

[28] Stěžovatelka dále namítá, že se soud nevypořádal s jejími námitkami vycházejícími z kritérií pro ukládání sankcí ve smyslu § 73 odst. 2 veterinárního zákona (v této souvislosti poukazuje na body III/2 a IV. na straně 6 a 7 žaloby a na repliku). Většina argumentů soudu je dle jejího názoru obecné povahy, aniž by byla řešena konkrétní závažnost porušení povinností.

[29] Krajský soud se všemi žalobními námitkami uvedenými na str. 6 a 7 žaloby (a případně rozšířenými v replice) podrobně zabýval v odstavcích 35 až 41 napadeného rozsudku (rovněž srov. shrnutí v odstavcích 7 až 12 tohoto rozsudku), kde se důkladně zabýval přezkumem správních rozhodnutí z hlediska výše uložené pokuty a její přiměřenosti. Závěry krajského soudu nepovažuje Nejvyšší správní soud za obecné, ale za zcela konkrétní, vztahující se k projednávané věci a k uplatněným žalobním námitkám (stěžovatelka ostatně proti závěrům krajského soudu věcně brojí v kasační stížnosti, což by v případě nevypořádání žalobních námitek nebylo možné). Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné se k uplatněné kasační námitce vyjadřovat podrobněji v tom smyslu, že by uvedl na jakém místě a jak byly ze strany krajského soudu vypořádány konkrétní námitky stěžovatelky uplatněné v žalobě. Stěžovatelka totiž pouze v obecné rovině namítla, že nebyly vypořádány její námitky na str. 6 a 7 žaloby a v replice, aniž by podrobněji specifikovala, které konkrétní námitky nebyly vypořádány. Obecnost vypořádání ze strany soudu tak odpovídá obecnosti uplatněné námitky.

[30] Soud se následně zabýval námitkami směřujícími do správního deliktu dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona.

[31] Podle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo

požadavky stanovené předpisy Evropské unie na úseku veterinární péče, anebo nesplní závazné pokyny orgánu veterinární správy.

[32] Podle čl. 18 odst. 3 nařízení č. 178/2002 provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků zavedou systémy a postupy umožňující identifikovat podniky, kterým byly dodány jejich výrobky. Tyto informace poskytnou na požádání příslušným orgánům.

[33] Podle čl. 3 odst. 1 prováděcího nařízení č. 931/2011 provozovatelé potravinářských podniků zajistí, aby byly provozovateli potravinářského podniku, kterému jsou potraviny dodávány, a na požádání i příslušnému orgánu poskytnuty tyto informace týkající se zásilek potravin živočišného původu: a) přesný popis potraviny; b) objem nebo množství potraviny; c) jméno a adresa provozovatele potravinářského podniku, který potravinu odeslal; d) jméno a adresa odesílatele (vlastníka), pokud je jiný než provozovatel potravinářského podniku, který potravinu odeslal; e) jméno a adresa provozovatele potravinářského podniku, kterému se potravina odesílá; f) jméno a adresa příjemce (vlastníka), pokud je jiný než provozovatel potravinářského podniku, kterému se potravina odesílá; g) odkaz na dávku, šarži nebo případně zásilku; a h) datum odeslání.

[34] V rozhodnutích správních orgánů (prvostupňové rozhodnutí ve spojení s úpravou provedenou rozhodnutím žalované) bylo ve výroku rozhodnuto o správním deliktu „*[p]odle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona způsobeného porušením požadavků stanovených v čl. 18 odst. 3 Nařízení 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen Nařízení č. 178/2002) konkretizovaných v čl. 3 odst. 1 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 931/2011 o požadavcích na sledovatelnost stanovených nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 pro potraviny živočišného původu, když při kontrole dne 25. 2. 2013 účastník řízení nepředložil na požádání orgánu veterinární správy odpovídající informace o sledovatelnosti dvou zásilek, a to zásilky ze dne 29. 1. 2013 doprovázené CMR č. 10431 a obchodním dokladem č. 3060/MAT a zásilky ze dne 11. 2. 2013 doprovázené CMR č. 10476 a obchodním dokladem č. 3090/MAT*“.

[35] Z protokolu o kontrolním zjištění ze dne 25. 2. 2013 vyplývá, že se ke stěžovatelce dostavila kontrola v souvislosti s oznámením ze systému RASFF, které se týkalo distribuce koňského masa označeného jako „hovězí“ původem z Irska. Předběžným opatřením jí bylo nařízeno stáhnout z trhu maso označené jako „hovězí“ ze dvou zásilek z Irska doručených dne 29. 1. 2013 a dne 11. 2. 2013. Na základě tohoto předběžného opatření přistoupila stěžovatelka ke stahování uvedeného masa z tržní sítě. Stěžovatelka rovněž předložila kontrolorům přehled objednávek s dodacími listy jednotlivým odběratelům. Mezi odběrateli byla mimo jiné uvedena i společnost Česká masna s.r.o. Z protokolu o kontrolním zjištění ze dne 27. 2. 2013 vyplývá, že kontrolou u společnosti Česká masna s.r.o. bylo zjištěno, že tato společnost obdržela od stěžovatelky ve dnech 11. 2. 2013, 19. 2. 2013 a 21. 2. 2013 maso původem z Belgie a Nizozemska (nikoliv kontrolované podezřelé maso původem z Irska).

[36] Z výše uvedeného je evidentní, že stěžovatelka uvedla při kontrole dne 25. 2. 2013 chybně společnost Česká masna s.r.o. jako odběratele kontrolovaného masa původem

z Irska, ačkoliv tato společnost ve skutečnosti uvedené maso neodebrala. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se správními orgány a krajským soudem, že tímto došlo k porušení povinností stanovených v čl. 18 odst. 3 nařízení č. 178/2002 a v čl. 3 odst. 1 prováděcího nařízení č. 931/2011, čímž se stěžovatelka dopustila správního deliktu dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona.

[37] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje (a nezpochybňovaly to ani správní orgány a krajský soud), že stěžovatelka na požádání krajské veterinární správy požadované informace poskytla, nejednalo se však o informace zcela správné (odpovídající skutečnosti), neboť mezi odběrateli byla navíc uvedena společnost Česká masna s.r.o. Povinností provozovatelů potravinářských podniků dle citovaných předpisů Evropské unie je nejen poskytnout požadované informace, ale musí se rovněž jednat o informace správné/odpovídající skutečnosti. Ad absurdum by dle výkladu stěžovatelky bylo možné předložit veterinární správě seznam všech odběratelů potravinářského podniku a nechat na orgánech veterinární správy, aby si samy „vyhledaly" ty odběratele, kterým byla konkrétní kontrolovaná (potenciálně závadná) potravina dodána. Toto by bylo zcela zjevně proti smyslu systému sledovatelnosti potravin, jehož účelem je rychle identifikovat a dohledat závadné potraviny a případně zajistit jejich stažení z trhu (viz body 28 až 30 preambule nařízení č. 178/2002).

[38] Výrok o spáchání správního deliktu dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona, plně odpovídá odkazovaným právním předpisům (čl. 18 odst. 3 nařízení č. 178/2002 a čl. 3 odst. 1 prováděcího nařízení č. 931/2011), odůvodnění správních rozhodnutí i zjištěnému skutkovému stavu. Stěžovatelka byla potrestána za to, že při kontrole dne 25. 2. 2013 nepředložila na požádání orgánu veterinární správy odpovídající informace o sledovatelnosti dvou zásilek. Nikoliv tedy za to, že by nepředložila požadované informace vůbec, ale za to, že předložené informace neodpovídaly skutečnosti.

[39] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že by skutek mohl být ve výroku specifikován podrobněji (např. uvedením, že předložené informace nebyly odpovídající právě z toho důvodu, že byla jako odběratel navíc uvedena společnost Česká masna s.r.o.). I přesto však byl skutek ve výroku specifikován dostatečně konkrétně na to, aby nemohl být zaměněn s jiným (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, dle něhož *„[v]ýrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*"). V projednávané věci bylo ve výroku po odkazu na relevantní právní předpisy uvedeno, že ke spáchání deliktu došlo při kontrole dne 25. 2. 2013 a že stěžovatelka nepředložila na požádání orgánu veterinární správy odpovídající informace o sledovatelnosti dvou konkrétních zásilek (specifikovaných datem, CMR a číslem obchodního dokladu). Skutek tedy byl vymezen nezaměnitelným způsobem. Proč nebyly předložené informace odpovídající je pak podrobně vysvětleno v odůvodnění.

[40] Stěžovatelka namítla, že závěr krajského soudu v odstavci 31 napadeného rozsudku, že v projednávané věci nebyl systém sledovatelnosti funkční, není pravdivý. Nejvyšší správní soud připouští, že tento závěr krajského soudu není přiléhající. Krajský soud totiž skutečně uvedl, *„že v důsledku tohoto pochybení se systém sledování potravin stal nefunkčním.*"

Správně však mělo být uvedeno, že byla ztížena správná (a rychlá) funkčnost systému sledovatelnosti, resp. že došlo k narušení jeho správného a rychlého fungování. Je totiž nepochybné, že tím, že stěžovatelka uvedla v seznamu odběratelů společnost Česká masna s.r.o. navíc, došlo ke zbytečnému zatížení zaměstnanců veterinární správy kontrolou subjektu, jemuž podezřelé maso dodáno nebylo. Veterinární správa se tak namísto kontroly skutečných odběratelů a zajištění rychlého stažení podezřelé potraviny z trhu musela zabývat kontrolou subjektu, jemuž ve skutečnosti podezřelé maso dodáno nebylo. Uvedené dílčí pochybení krajského soudu (resp. nepřesnost) nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku ani správních rozhodnutí. Stěžovatelka se totiž deliktu dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona nepochybně dopustila (viz výše) a odůvodnění uložené pokuty ze strany správních orgánů ani soudu nebylo postaveno na tom, že by tímto deliktem došlo k absolutní nefunkčnosti systému sledovatelnosti potravin (správní orgány naopak měly za to, že uvedeným pochybením došlo pouze k ohrožení výkonu státního veterinárního dozoru – viz str. 12 rozhodnutí žalované, a za polehčující okolnost považovaly to, že stěžovatelka požadované informace byť chybné poskytla – viz str. 14 rozhodnutí žalované).

[41] Další kasační námitky směřují do uložené sankce. Nejvyšší správní soud považuje ve shodě s krajským soudem uloženou pokutu za odpovídající spáchaným správním deliktům a okolnostem případu. Správní orgány postupovaly zcela v souladu s § 73 odst. 2 veterinárního zákona, když přihlédly k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, době trvání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

[42] Správní orgány správně zhodnotily jako závažnější správní delikt dle § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona (nenahlášení 25 zásilek masa). Jako přitěžující byla správně zhodnocena ta skutečnost, že stěžovatelka spáchala dva správní delikty. A to i za situace, kdy druhý správní delikt [dle § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona – neposkytnutí odpovídajících informací o sledovatelnosti dvou zásilek] byl hodnocen jako méně závažný (viz str. 13 a 14 rozhodnutí žalované a str. 13 prvostupňového rozhodnutí). Ačkoli se jednalo o delikt méně závažný, nelze od něj zcela odhlížet, neboť nepochybně k jeho spáchání došlo (viz výše). Jeho závažnost není zcela nulová, jak se stěžovatelka snaží tvrdit v kasační stížnosti. Přestože bylo možné dohledat podezřelé maso, došlo ke ztížení správné a rychlé funkčnosti systému sledovatelnosti (viz výše). Správní orgány ostatně považovaly skutečnost, že stěžovatelka požadované informace byť chybné poskytla, za polehčující okolnost (viz str. 14 rozhodnutí žalované). Jako polehčující byla rovněž posouzena skutečnost, že se nedostatky ve sledovatelnosti potravin týkaly pouze dvou zásilek (viz str. 14 rozhodnutí žalované).

[43] Co se týče správního deliktu dle § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona, lze souhlasit s krajským soudem, že stěžovatelka nenahlášením dovážených zásilek masa znemožňovala (resp. významně ztěžovala) jejich kontrolu. Samozřejmě, že orgány veterinární správy mohou kontrolovat u stěžovatelky nacházející se maso „naslepo“, tj. náhodně, bez zaměření se na konkrétní zásilky. To však nic nemění na tom, že stěžovatelka nenahlášením dováženého masa znemožnila správním orgánům provádět cílené kontroly zaměřené na konkrétní dovážené zásilky. Skutečnost, zda správní orgány u stěžovatelky takovéto kontroly v minulosti prováděly či nikoliv není ve věci relevantní. I pokud by totiž bylo zjištěno, že tyto kontroly v minulosti neprobíhaly, nelze vyloučit, že

by správní orgány provedly kontroly zrovna těch zásilek, které stěžovatelka nenahlásila (pokud by k jejich nahlášení došlo). Správní orgány provádějí kontroly namátkově [viz § 30 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona] a jejich kapacita jim pochopitelně neumožňuje kontrolovat veškeré dovážené maso u všech dovozců (žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že zásilky ke kontrole vybírá na základě analýzy rizika, podnětů spotřebitelů či hlášení dozorových orgánů).

[44] Jako přitěžující byla dále hodnocena skutečnost, že stěžovatelka nenahlásila v období více jak 18 měsíců celkem 25 zásilek o celkové hmotnosti 189 tun. Správní orgány i krajský soud v tomto smyslu hovořily o době trvání protiprávního jednání. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že použití termínu „doba trvání" není v projednávané věci příléhavé, neboť se nejedná o trvající delikt, ale o opakující se protiprávní jednání. To však nic nemění na tom, že skutečnost, že došlo v období od 1. 6. 2011 do 28. 1. 2013 k nenahlášení 25 zásilek o celkové hmotnosti 189 tun, je výraznou přitěžující okolnosti. Význam v tomto směru hraje jak množství zásilek, jejich hmotnost, tak i délka období, v němž k nenahlášení zásilek došlo. Je totiž podstatný rozdíl mezí tím, když nedojde k nahlášení 25 zásilek v období např. 10 let a v období necelých 19 měsíců. S argumentem stěžovatelky, že opakovanost pochybení nelze hodnotit jako přitěžující okolnost, neboť se jednalo o nedbalostní delikt, se soud neztotožnil. Skutečnost, že nedošlo k nahlášení poměrně velkého množství zásilek (25) je přitěžující okolností bez ohledu na to, zda zásilky nebyly nahlašovány úmyslně či z nedbalosti.

[45] Ke skutečnosti, že stěžovatelka nejednala se záměrem poškodit či ohrozit zájmy chráněné veterinárním zákonem (jednání mělo nedbalostní charakter), správní orgány přihlédly jako k polehčující okolnosti (viz str. 14 rozhodnutí žalované). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že jako polehčující okolnost nelze brát skutečnost, že pochybení způsobil konkrétní zaměstnanec stěžovatelky pověřený ohlašováním zásilek krajské veterinární správě. Odpovědnost stěžovatelky je totiž objektivní, jedná se o odpovědnost za následek bez ohledu na zavinění. To, že pochybení způsobil řadový zaměstnanec a nikoliv např. statutární orgán či jiný vysoce postavený pracovník, rovněž není polehčující okolností. Stěžovatelka je povinna všechny své zaměstnance řádně proškolit o jejich pracovních povinnostech a řádné plnění pracovních povinností kontrolovat.

[46] Co se týče následků správních deliktů, přihlédly správní orgány kromě toho, že došlo ke ztěžování a maření výkonu veterinárního dozoru (viz výše), zcela správně rovněž ke skutečnosti, že nebyly zjištěny žádné následky v oblasti zdraví spotřebitele (onemocnění či stížnost spotřebitele), což hodnotily jako polehčující okolnost (str. 14 a 15 rozhodnutí žalované). Jako polehčující okolnost byla rovněž hodnocena skutečnost, že nebylo zjištěno, že by maso přijaté stěžovatelkou bylo zdravotně závadné (str. 14 rozhodnutí žalované).

[47] Správní orgány dále přihlédly k recidivě stěžovatelky, a to po změně (snížení pokuty) provedené žalovanou pouze ve vztahu k příkazu ze dne 15. 2. 2011, č. j. 2011/458/KVSZ. Recidiva byla posouzena jako přitěžující.

[48] S ohledem na výše uvedené považuje soud uloženou pokutu ve výši 250 000 Kč [maximálně bylo dle § 72 odst. 3 písm. c) veterinárního zákona možné uložit pokutu ve

výši 1 000 000 Kč] za plně odpovídající zjištěnému protiprávnímu jednání stěžovatelky a všem okolnostem případu ve smyslu § 73 odst. 2 veterinárního zákona. Co se týče obecně formulované námitky, že jiné společnosti jsou za obdobná porušení ohlašovací povinnosti postihovány pouze symbolickými sankcemi, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka tuto námitku neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla. Námitka tedy není dle § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná a soud se jí nemohl zabývat. Nad rámec lze doplnit, že námitka je velmi obecná, stěžovatelka konkrétně neuvádí, o jaké společnosti se jedná, popř. jakými rozhodnutími jim byly symbolické sankce uloženy.

[49] Dále je v kasační stížnosti namítáno, že soud v rozporu s provedenými důkazy považoval za přitěžující okolnost, že dovážené zboží bylo klamavě označené. Dle stěžovatelky toto nebylo prokázáno a i pokud by tomu tak bylo, nebylo prokázáno, že o tom věděla. Nnic takového krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl. Pokud stěžovatelka odkazuje na větu v odstavci 35 napadeného rozsudku: „*Správní orgán 1. stupně správně delikt dle § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona hodnotil v širším kontextu, s tím, že prokazatelně nebyla v 25 případech splněna ohlašovací povinnost ve vztahu k zásilkám živočišných produktů z Irska, kdy se jednalo o klamavě označené maso.*“, pak z této věty nevyplývá, že by soud považoval za přitěžující okolnost, že maso bylo klamavě označeno. Soud pouze konstatoval, že prvostupňový orgán správně hodnotil delikt v širším kontextu. Ohledně klamavého označení masa se soud zajisté mohl vyjádřit pregnantněji (např. pokud by uvedl, že existovalo podezření, že je maso klamavě označeno, popř. by obdobně jako prvostupňový orgán na str. 12 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že se jednalo o „maso označené jako hovězí“), z neobratného vyjádření krajského soudu však nelze mít za to, že by soud měl za prokázané, že bylo maso klamavě označeno, a už vůbec nelze dovozovat, že by k tomuto přihlížel jako k přitěžující okolnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[51] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 3. listopadu 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu