

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **AHOLD Czech Republic, a. s.,** se sídlem Radlická 520/117, Praha 5, zastoupené Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou se sídlem Lindleyova 2686/1, Praha 6, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát,** se sídlem Květná 504/15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 6. 2015, č. j. SZPI/AN722-23/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2017, č. j. 29 A 118/2015 - 184,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Brně (dále jen „inspekce"), provedla v průběhu května 2014 kontroly na několika provozovnách žalobkyně v Jihomoravském kraji. Na základě zjištění z těchto kontrol vydala dne 19. 1. 2015 rozhodnutí č. j. SZPI/AN722-15/2014, jímž shledala žalobkyni vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. a), b) a § 17a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách"), jichž se měla dopustit tím, že:

a) dne 5. 5. 2014 v provozovně Veveří 287/40, Brno, uváděla do oběhu potravinu *Stolní hrozny révy vinné*, která nevyhověla minimálním požadavkům na jakost uvedeným v příloze I části B (zvláštní obchodní normy – část 9) nařízení Komise (EU) č. 543/2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 pro odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny, neboť u odebraného vzorku bylo zjištěno 100 % balení s obsahem hroznů nezdravých s hnilobou a plísní, bobule byly potečené, pomačkané a nadměrně znečištěné prachem a postřikem;

b) dne 5. 5. 2014 v provozovně Trávníky 2, Otrokovice, uváděla do oběhu potravinu *Korbáčky*, která dle senzorického hodnocení na místě nevyhověla ve znaku plísně okem viditelné, protože přes obal výrobku byly vidět kolonie plísní, a jednalo se tedy o potravinu nevhodnou k lidské spotřebě;

c) dne 27. 5. 2014 v provozovně nám. Svobody 85/169, Brno, uváděla do oběhu potravinu *Brambory konzumní pozdní*, která byla vyhodnocena jako škodlivá pro zdraví z důvodu klíčících hlíz, klíčky dosahovaly velikosti až 1 cm;

d) dne 26. 5. 2014 v provozovně Mendlovo náměstí 686/15a, Brno, byly v přípravně ovoce a zeleniny uchovávány potraviny (ovocné šťávy) při nevyhovujících vyšších teplotách, čímž došlo k přerušení chladicího řetězce na delší dobu než je nezbytně nutné, což mohlo vést k růstu patogenních mikroorganismů nebo tvorbě toxinů, a tím i k ohrožení zdraví;

e) dne 30. 5. 2014 v provozovně Hrnčířská 573/6, Brno, byly v chladicím boxu uchovávány potraviny (pečivo) při nevyhovujících vyšších teplotách, čímž došlo k přerušení chladicího řetězce na delší dobu než je nezbytně nutné, což mohlo vést k růstu patogenních mikroorganismů nebo tvorbě toxinů, a tím i k ohrožení zdraví;

f) dne 30. 5. 2014 v provozovně Hrnčířská 573/6, Brno, uváděla do oběhu potraviny (*Játrový boček zabijačkový*, *Kuřecí horní stehna*, *Svatováclavská klobása*) s prošlým datem použitelnosti.

[2] Za spáchání předmětných správních deliktů byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 800.000 Kč a současně jí byla stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítla.

II. Řízení před krajským soudem

[4] Žalobkyně se dále bránila správní žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně, který ji, jakožto nedůvodnou, zamítl.

[5] Předně zdůraznil, že žalobkyně nikterak nezpochybňovala, že se jí vytýkaného jednání dopustila. Namítala pouze nedostatečné odůvodnění správních rozhodnutí a nesprávné určení výše pokuty.

[6] Pokud se jedná o námitku, že žalobkyně naplnila podmínky liberace, poukázal soud na skutečnost, že odpovědnost za správní delikty podle zákona o potravinách je koncipována jako objektivní, přičemž možnost liberace přichází v úvahu pouze ve výjimečných případech. V posuzovaném případě byla zjištěná pochybení natolik zjevná, že by k jejich odhalení postačila řádná kontrola ze strany žalobkyně. Ačkoliv žalobkyně v průběhu správního řízení dokládala preventivní opatření (školení zaměstnanců apod.), nemůže jí to zprostit odpovědnosti za pochybení jejích zaměstnanců, kteří se v individuálních případech pokyny žalobkyně neřídili. Za úsilí, které je nutno vynaložit k tomu, aby došlo k naplnění podmínek liberace, nelze považovat zavedení kontrolních mechanismů, které však nejsou v praxi naplňovány. Pokud by tomu tak bylo, pak by se všichni provozovatelé potravinářských podniků jednoduše zprostili odpovědnosti jen s poukazem na to, že zavedli preventivní opatření.

[7] K výši uložené sankce se krajský soud vyjádřil s tím, že správní orgány přihlédly jak k přitěžujícím tak polehčujícím okolnostem. Za polehčující okolnost pak nepovažovaly skutečnost, že žalobkyně provozuje rozsáhlou síť provozoven, s čímž se soud ztotožnil.

[8] Dále soud považoval za souladný se zákonem postup inspekce spočívající v tom, že v rámci jednoho řízení posuzovala spáchání několika správních deliktů. Vícečinný souběh zohlednila tak, že při ukládání sankce aplikovala absorpční zásadu, která spočívá v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty tak byly postiženy pouze jediným (úhrnným) trestem. Trest byl uložen podle sazby za nejpřísněji postižitelný správní delikt s tím, že sankce za zbylé delikty se k tomu nepřičítají, ale mohou být vnímány jako přitěžující okolnost při stanovení konkrétní výše sankce.

[9] Jako zcela legitimní vyhodnotil soud i postup inspekce, která za přitěžující okolnost označila skutečnost, že se žalobkyně obdobných správních deliktů dopustila již v minulosti. Je zjevné, že se na straně žalobkyně nejednalo o náhodné pochybení, ale o opakující se jednání, které svědčí o tom, že dříve uložená pokuta nevedla ke změně jejího přístupu k uvádění potravin do oběhu. Tímto zohledněním kritéria opakovanosti není porušena procesní zásada *ne bis in idem*. Jelikož spáchání typově stejných skutků v minulosti nebylo znakem skutkových podstat nyní řešených deliktů, zohlednění recidivy žalobkyně rovněž nebylo v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Vzhledem k tomu, že inspekce přihlédla ke skutkům, které žalobkyně spáchala ani ne rok před skutky nyní projednávány, nepovažoval soud za důvodnou námitku žalobkyně, že jsou jí „donekonečna“ přičítány k tíži skutky, kterých se dopustila v minulosti, a za přiléhavý nepovažoval ani odkaz na institut zahlazení odsouzení.

[10] Krajský soud rovněž shledal, že z prvostupňového rozhodnutí je patrná poctivá snaha o individualizaci sankce a v tomto směru mu tak nelze nic vytknout. Vytýkala-li žalobkyně inspekci, že pokutu stanovila ve výši, která se vymyká její správní praxi, pak soud uvedl, že skutky, na které žalobkyně poukazovala, se staly cca sedm až deset let před skutky nyní projednávanými. Je přitom zcela přirozené, že správní praxe se s postupem času vyvíjí. I soudu je známo několik aktuálnějších rozhodnutí inspekce, v nichž byla uložena srovnatelná pokuta jako v nyní souzené věci, a to jak žalobkyni, tak jejím konkurentům.

[11] Ohledně dalších údajných polehčujících okolností označených žalobkyní krajský soud uvedl, že buďto nebyly prokázány, nebo mu není zřejmé, proč by zrovna tyto okolnosti měly být chápány jako polehčující.

[12] Pro úplnost v této souvislosti soud doplnil, že za správní delikt spáchaný žalobkyní stanovuje zákon sankci až ve výši 50.000.000 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobkyni byla pokuta uložena při spodní hranici zákonného rozmezí (1,6 % maximální výše zákonné sazby), jedná se o sankci, která je přiměřená, naplňuje preventivní i represivní funkci a plně odpovídá charakteru porušených povinností. Soud tedy neshledal důvody, pro něž by měl vyhovět žalobkyní vznesenému návrhu na moderaci sankce.

[13] Pokud se jedná o námitku, že v doplnění odvolání ze dne 30. 4. 2015 uvedla žalobkyně na pravou míru celkový počet závadných korbáčků, krajský soud dodal, že mu není zřejmé, čeho se žalobkyně tímto svým tvrzením domáhá. Žalovaná se předmětnou skutečností zabývala na s. 13 napadeného rozhodnutí, na něž soud odkázal.

III. Obsah kasační stížnosti

[14] Proti rozsudku krajského soudu brojila žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížností, v níž nejprve podrobně shrnula dosavadní průběh správního řízení a řízení před krajským soudem. Následně vymezila jednotlivé stížnostní body.

[15] Předně namítla nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení způsobu ukládání trestu za spáchané delikty.

[16] Dne 15. 5. 2014 oznámila inspekce stěžovatelce zahájení jiného správního řízení, než o které se jedná v předmětné věci. Následně vydala inspekce dne 10. 6. 2014 rozhodnutí č. j. SZPI/AE780-9/2014, jímž shledala žalobkyni vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. a) a b), § 17a odst. 1 písm. f) a j) zákona o potravinách. Za tyto delikty stěžovatelce uložila pokutu ve výši 800.000 Kč.

[17] Ke skutkům, ohledně nichž bylo vedeno řízení, které je předmětem této kasační stížnosti, došlo v období od 5. 5. 2014 do 30. 5. 2014, tedy ještě před vydáním prvního „odsuzujícího“ rozhodnutí ve shora uvedené věci sp. zn. SZPI/AE780-9/2014, které bylo vydáno dne 10. 6. 2014. Skutky, které jsou předmětem tohoto řízení, se tedy staly ve vícečinném souběhu se skutky, které byly předmětem dřívějšího řízení. Inspekce proto mohla vést o všech těchto skutcích společné řízení. Pokud tak neučinila, bylo její povinností zohlednit při ukládání trestů absorpční zásadu, což dle mínění stěžovatelky vyplývá i z judikatury správních soudů.

[18] Použití absorpční zásady ve vztahu k dříve spáchaným správním deliktům však není patrné ani z prvostupňového rozhodnutí, ani z rozhodnutí žalované. Na věci přitom nic nemění skutečnost, že pokuty uložené v obou dotčených správních řízeních v součtu nepřekračují limit sazby za nejpřísněji postižitelný delikt. Správní orgány byly povinny dříve uloženou pokutu zohlednit, avšak nic nenasvědčuje tomu, že by se tak stalo. Naopak, vzhledem k tomu, že v obou řízeních byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 800.000 Kč,

vypadá to, že při ukládání sankce byla použita zásada kumulativní, která však není v českém právu přípustná. Tento názor potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53, právě v souvislosti se správním řízením sp. zn. SZPI/AE780-9/2014 ve vztahu k jinému dřívějšímu řízení. To zjevně svědčí o tom, že žalovaná základní zásady správního trestání opakovaně nerespektuje. V tom žalované setrvale přisvědčuje i Krajský soud v Brně, který v nyní posuzované věci pouze shledal spojení deliktů spáchaných v jednom měsíci do jednoho řízení za logické. Stěžovatelka však nepovažuje kalendářní měsíc jako náležitý ukazatel toho, které správní delikty mají být spojeny k projednání v rámci jednoho řízení.

[19] V druhé kasační námitce stěžovatelka krajskému soudu vytýká nesprávné posouzení okolností spáchání správního deliktu. Stěžovatelka trvá na tom, že vynaložila veškeré úsilí, které po ní lze požadovat, aby porušení právních povinností zabránila. Odpovědnost za správní delikt je sice objektivní, nikoliv však absolutní. V posuzované věci došlo u všech skutků k pochybení vinou konkrétního zaměstnance. Stěžovatelka přitom všechny své zaměstnance systémově a důkladně školí a poučuje o jejich povinnostech především ve vztahu k bezpečnosti a kvalitě prodávaných potravin a hygieně při nakládání s nimi. K zajištění prevence pochybení provádí stěžovatelka pravidelná a obsáhlá školení nad rámec zákonem stanovených povinností. Pokud tedy zaměstnanec, který je prokazatelně řádně proškolen, při plnění svých povinností pochybí, jedná se o politováníhodnou skutečnost, které však stěžovatelka nemohla nijak systémově zabránit.

[20] Stěžovatelka dále poukázala na skutečnost, že provozuje rozsáhlou síť provozoven s téměř 10 tisíci zaměstnanci po celé ČR a není v jejích silách vyvarovat se tomu, že výjimečně dojde v některé provozovně k ojedinělému porušení právních předpisů. Ačkoliv samotná velikost obchodní sítě stěžovatelky nezakládá polehčující okolnost, je třeba vzít v potaz její reálné možnosti při aktivním předcházení porušování zákona. Preventivní opatření stěžovatelky jsou v tomto směru bezesporu postačující a sahají nad rámec zákonných povinností. Proto lze dospět k závěru, že stěžovatelka konstantně vynakládá veškeré úsilí za účelem předcházení pochybením, které je možno od ní požadovat. Pro doplnění stěžovatelka odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 46 A 86/2013, podle něhož lze po právnické osobě požadovat pouze taková opatření, která jsou proveditelná jak teoreticky, tak ekonomicky.

[21] Ve třetím stížnostním bodě stěžovatelka poukázala na nesprávnost posouzení opakovanosti spáchání správních deliktů. Nepovažuje za spravedlivé, aby byla jako přitěžující okolnost zohledněna její dřívější provinění, zvláště v situaci, kdy v ČR vlastní téměř 300 provozoven s takřka 10 tisíci zaměstnanci. Navíc se v předmětném případě nejednalo o recidivu, neboť v době spáchání nového deliktu dosud nebylo pravomocně rozhodnuto o deliktu předchozím. Správní orgán vzal přesto kritérium opakovanosti jako přitěžující okolnost.

[22] Stěžovatelka rovněž odkazuje na institut zahlazení odsouzení a zákaz dvojího přičítání. Stěžovatelce by neměly být donekonečna přičítány k tíži skutky, kterých se dopustila v minulosti a které navíc vůbec nemusí místně, časově a obsahově souviset se spáchanými proviněními. Takový postup je dle stěžovatelky v rozporu se zásadou *ne bis in idem*.

[23] Vzhledem k rozsáhlosti obchodní sítě stěžovatelky se nelze zcela vyvarovat individuálním pochybením a správní orgány by měly naopak přihlédnout k tomu, jak častá a závažná jsou porušení v porovnání s konkurencí.

[24] V poslední kasační námitce stěžovatelka uvedla, že inspekce překročila při ukládání sankce meze správního uvážení. Konkrétně se vymezila vůči tvrzení, že ve správní praxi inspekce postupně dochází k navyšování výměry sankcí, neboť průměrná výše pokut ukládaných v minulých letech nepůsobila vůči provozovatelům podniků dostatečně represivně ani preventivně. Podle stěžovatelky není přípustné, aby inspekce nečekaně vybočila z rámce dříve ukládaných pokut, neboť takový postup odporuje zásadě legitimního očekávání. Pokud se hodlala inspekce odchýlit od své dosavadní správní praxe, bylo její povinností svůj postup náležitě odůvodnit.

[25] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s tím, že pokuta ve výši 800.000 Kč nemůže být nepřiměřená již proto, že za předmětný správní delikt lze uložit pokutu až do výše 50.000.000 Kč. Stěžovatelka je přesvědčena, je její pochybení jsou marginální a vzhledem k tomu, že spadají pod generální skutkovou podstatu, již v odvolání se domáhala toho, aby inspekce alespoň odůvodnila s odkazem na interní předpis, s jakou mírou závažnosti spojuje jakou výši pokuty.

[26] Stěžovatelka je přesvědčena, že maximální možná sankce ve výši 50.000.000 Kč směřuje na typově zcela jiná a mnohem závažnější pochybení. Pokuta ve výši 800.000 Kč se jí pak jeví jako nepřiměřená s přihlédnutím ke způsobu spáchání deliktu, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Opětovně přitom zdůraznila, že skutky byly spáchány z nedbalosti a byly způsobeny pochybením jednotlivých zaměstnanců, které stěžovatelka pravidelně proškoluje a činí tak vše pro to, aby pochybením předcházela. Zjištěným jednáním nebyla nikomu způsobena újma a jednotlivé skutky byly spáchány celkem na pěti provozovnách, přičemž šlo o různá, typově nesouvisející pochybení.

[27] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak obě rozhodnutí správních orgánů, tj. jak napadené rozhodnutí žalované, tak rozhodnutí prvostupňové.

IV. Vyjádření žalované

[28] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že stížnostní námitky se do značné míry shodují s námitkami odvolacími a žalobními, proto se k nim (vyjma námitky nesprávného posouzení právní otázky týkající se ukládání trestu) vyjádří pouze ve stručnosti.

[29] K druhé kasační námitce konkrétně uvedla, že trvá na tom, že nebyly naplněny liberační důvody podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách. Stěžovatelka v průběhu správního řízení nikterak neprokázala, že by vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby zjištěným pochybením zabránila. K naplnění liberačního důvodu nedošlo prováděním auditů, školením zaměstnanců, screeningem konkurenčních prodejců, či zajištěním certifikace podle normy ISO 22000, jak se domnívá stěžovatelka. Jedná se o

natolik obecná opatření, že nikterak nedokládají snahu zabránit konkrétním zjištěným pochybením. Pokud by obdobná opatření postačovala k naplnění liberačního důvodu, zprostili by se veškeří větší provozovatelé potravinářských podniků své odpovědnosti pouze s poukazem na to, že s ohledem na jejich rozsah nelze určitým pochybením čas od času docházet. Takový přístup je pro zajištění ochrany spotřebitelů zcela nepřijatelný.

[30] K otázce opakovanosti páchání správních deliktů žalovaná uvedla, že se v případě nynějších pochybení skutečně nejednalo o recidivu tak, jak je definována trestním právem. To však správní orgány ani netvrdily. Žalovaná odmítá, že by svým postupem porušila zásadu zákazu dvojího přičítání či zásadu *ne bis in idem*, v čemž jí ostatně přisvědčil i krajský soud v bodech 24 - 25 napadeného rozsudku.

[31] Žalovaná rovněž zpochybnila, že by při ukládání sankce správní orgány vybočily z mezí správního uvážení. Porušení zásady legitimního očekávání lze namítat pouze při excesu z dlouhodobé ustálené praxe. O takovou situaci se nicméně v posuzovaném případě nejednalo, neboť pokuta uložená stěžovatelce odpovídá sankcím ukládaným v daném období za srovnatelně rozsáhlá porušení právních předpisů. Žalovaná na základě odvolání stěžovatelky přistoupila k přezkoumání prvostupňového rozhodnutí, i pokud se jedná o odůvodnění stanovené výše pokuty. Neshledala na něm však nic závadného. Posuzování závažnosti správního deliktu nelze chápat jako prostý součet přitěžujících a polehčujících okolností s předem danými matematickými hodnotami, a proto není možné vytvořit univerzální seznam pochybení, kterým by automaticky odpovídala konkrétní výše pokut.

[32] Závěrem se žalovaná podrobněji vyjádřila k první stížnostní námitce týkající se údajné nesprávné aplikace zásad ukládání trestů. V této souvislosti předně uvedla, že předmětná námitka nebyla obsahem žaloby proti jejímu rozhodnutí. V žalobě stěžovatelka brojila pouze proti tomu, že inspekce účelově spojila místně a obsahově nesouvisející pochybení do jednoho rozhodnutí a uložila za ně úhrnnou sankci, ačkoliv k jednotlivým skutkům došlo na různých provozovnách, což stěžovatelka vnímala jako účelové a nespravedlivé. Pokud tedy nyní stěžovatelka namítá, že řízení mělo být spojeno s věcí vedenou pod sp. zn. SZPI/AE780/2014 a měla být uplatněna absorpční zásada, předkládá v zásadě opačnou námitku, než uplatnila v žalobě. Jedná se tedy o novou námitku, k níž by Nejvyšší správní soud neměl přihlížet.

[33] I pokud by však soud k této námitce přihlédl, nepovažuje ji žalovaná za důvodnou. V rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53, Nejvyšší správní soud dovodil, že ve správním řízení měla být uplatněna absorpční zásada ve vztahu k jinému správnímu řízení, a to z toho důvodu, že všechny skutky, které byly předmětem těchto dvou řízení, se staly před oznámením prvního „odsuzujícího“ rozhodnutí ve věci. Delikty v řízení sp. zn. SZPI/AB714/2014 byly spáchány v období květen 2013 - říjen 2013, delikty v řízení SZPI/AE780/2014 byly spáchány v období prosinec 2013 - leden 2014. Až teprve poté byla v obou věcech zahájena řízení (únor 2014, resp. květen 2014) a následně vydána prvostupňová rozhodnutí (březen 2014, resp. červen 2014).

[34] Žalovaný respektuje názor Nejvyššího správního soudu, že výše uvedené delikty žalobkyně spáchala v souběhu, vydáním prvního rozhodnutí ve věci sp. zn. SZPI/AB714/2014 (12. 3. 2014) však byl souběh deliktů přetržen, a teprve po této

rozhodné události byly spáchány všechny delikty projednávané v právě posuzované věci. Neexistuje tedy žádný důvod pro to, aby delikty spáchané v posuzovaném případě byly v souběhu s předcházejícími delikty spáchanými stěžovatelkou a ve vztahu k nim byla aplikována absorpční zásada. Přístup stěžovatelky by ve svém důsledku znamenal nikdy nekončící souběh deliktů, což jistě neodpovídá smyslu správního trestání.

[35] Žalovaná tedy považuje obě správní rozhodnutí i rozsudek krajského soudu za zcela věcně správné a zákonné, pročež navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[36] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je projednatelná.

[37] Soud proto mohl přikročit k samotnému meritornímu přezkumu napadeného rozsudku, a to v rozsahu důvodů vymezených v kasační stížnosti. Přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[38] Kasační stížnost není důvodná.

[39] Nejvyšší správní soud předesílá, že pokud se jedná o první stížnostní námitku, týkající se nezohlednění absorpční zásady ve vztahu k dříve spáchaným deliktům při ukládání sankce, vyhodnotil ji jako nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla obsahem žaloby. Jak správně uvedla žalovaná, stěžovatelka v žalobě žádné takové skutečnosti nenamítala a naopak se ohradila vůči tomu, že inspekce spojila ke společnému řízení více správních deliktů, které spolu místně ani obsahově nikterak nesouvisí. Předmětná kasační námitka je tedy v příkrém rozporu s tvrzeními obsaženými v žalobě a Nejvyšší správní soud neshledává prostor pro to, aby se jí mohl zabývat.

[40] Pokud se jedná o zbylé námitky, stěžovatelka předně vyjádřila přesvědčení, že naplnila podmínky liberace. Podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách (v rozhodném znění) platilo, že „*[p]rávnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“

[41] Soudní judikatura přitom již v minulosti dovodila, že pokud zákon podmiňuje liberaci „úsilím“, je třeba vyjít z toho, že se jedná o aktivní činnosti k zabránění porušení. Jelikož liberační důvody představují výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, uplatní se pouze v mimořádných a opodstatněných případech (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 A 17/2012 - 101, publ. pod č. 2880/2013 Sb. NSS, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016 - 64, a ze dne 31. 10. 2017, č. j. 7 As 13/2017 - 45).

[42] V souzené věci stěžovatelka dovozuje naplnění podmínek liberace ze skutečnosti, že přijala za účelem předcházení porušování jejích zákonných povinností všeobecná preventivní opatření. Nejvyšší správní soud na tomto místě nejprve poukazuje na

skutečnost, že s totožnou námitkou se vypořádal již krajský soud v bodech 19 – 21 napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v kasační stížnosti v zásadě pouze opakuje svoji žalobní argumentaci a nikterak zásadně nepolemizuje s názorem krajského soudu, odkazuje zdejší soud na relevantní pasáž rozsudku krajského soudu, s jejímž obsahem se ztotožňuje.

[43] Pro doplnění pak Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka nedoložila žádná opatření, která by přijala právě ve vztahu k dotčeným prodejnám či dokonce konkrétním zaměstnancům, kteří se pochybení dopustili. Přijetí všeobecných preventivních opatření, spočívajících zejména v průběžném školení zaměstnanců (což je ostatně povinnost vyplývající přímo ze zákona), nelze bezesporu považovat za vynaložení náležitého „úsilí“ ve smyslu § 17i zákona a potravinách a jako takové nemůže postačovat pro to, aby se stěžovatelka zprostila odpovědnosti za činnost svých zaměstnanců. Takový přístup by zcela popřel smysl objektivní odpovědnosti a znemožnil by efektivní dohled nad dodržováním povinností vyplývajících ze zákona o potravinách (tj. zejména na úseku bezpečnosti a kvality potravin). Ostatně, pouhá skutečnost, že stěžovatelka své zaměstnance pravidelně školí, ještě neznamená, že byla zjištěná pochybení způsobena individuálním selháním konkrétního zaměstnance. Lze si představit, že zaměstnanec, byť řádně proškolený, nebude objektivně schopen veškeré své povinnosti plnit, a to z důvodů váznoucích na straně zaměstnavatele (např. z důvodu personálního podhodnocení dané provozovny). Poukaz stěžovatelky na provádění pravidelných školení zaměstnanců je tedy naprosto nedostačující.

[44] Ze správního spisu nadto vyplývá, že veškerá zjištěná pochybení byla natolik zjevná, že k jejich odstranění postačovalo provedení standardní vnitřní kontroly. Dostatečně účinná opatření na úseku kontroly dodržování povinností plynoucích ze zákona o potravinách nicméně stěžovatelka na dotčených provozovnách zjevně nepřijala (ostatně to ani netvrdila) a stěží se tak může odpovědnosti za spáchané správní delikty zprostit. Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatelky, že s ohledem na vysoké množství prodejen a zaměstnanců, kteří pro ni pracují, je v zásadě nemožné zcela se vyhnout individuálním pochybením. Stěžovatelka odpovídá za veškeré své zaměstnance a je na ní, aby nastavila vnitřní procesy takovým způsobem, aby předešla porušování zákonných povinností ze strany těchto zaměstnanců. Nelze se tak spokojit s pouhým konstatováním, že vyvarovat se veškerým pochybením je v zásadě nemožné. Jakkoliv lze se stěžovatelkou souhlasit v tom směru, že se nikdy nelze zcela vyhnout selhání lidského faktoru, neznamená to, že by mohla stěžovatelka rezignovat na snahu množství těchto pochybení minimalizovat a eliminovat jejich důsledky. S tím souvisí také potřeba zajistit náležitou kontrolu dodržování zavedených pravidel, přičemž Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že právě rozsáhlost podnikatelské činnosti stěžovatelky představuje okolnost, pro kterou na ni lze v této oblasti klást zvýšené požadavky. Nepostačují-li tedy k zajištění náležité kontroly běžné prostředky, pak je na stěžovatelce, aby přijala i nadstandardní opatření, která by mohla být pro malé či středně velké podniky již ekonomicky neúnosná (např. si lze představit zavedení speciální pracovní pozice pro dohled nad nakládáním s potravinami pro každou jednotlivou provozovnu či oblast). Stěžovatelka nicméně existenci žádných specifických opatření nedoložila a vystačila si pouze s odkazy na povšechná opatření typu školení zaměstnanců či provádění auditů.

[45] Lze tedy uzavřít, že v souzené věci se nepochybně nejednalo o natolik výjimečný a opodstatněný případ, který by odůvodňoval využití liberace podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách.

[46] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány vybočily z rámce dříve ukládaných pokut jiným subjektům. S touto námitkou se opět podrobně vypořádal krajský soud v bodech 30 – 32 přezkoumávaného rozsudku, přičemž úvahám krajského soudu v tomto směru nelze nic vytknout. Odkazy stěžovatelky na dřívější správní řízení jsou zcela nepřiléhavé, neboť se vztahují k naprosto odlišnému období (před rokem 2010). Není přitom ničím výjimečným, že se správní praxe vyvíjí, v rámci čehož dochází i k postupnému navyšování ukládaných pokut. Krajský soud poukázal na množství jiných poměrně nedávných řízení, v nichž inspekce uložila pokutu srovnatelnou s tou, která byla uložena stěžovatelce. Nejedná se tedy o situaci, kdy by správní orgány nečekaně měnily svoji správní praxi a zasáhly tak do legitimního očekávání stěžovatelky. Proto hodnotí Nejvyšší správní soud i tuto námitku jako nedůvodnou.

[47] Konečně soud nepřisvědčil ani námitce nepřiměřenosti uložené pokuty. V této souvislosti připomíná své dřívější závěry, plynoucí kupříkladu z rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„(...) ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.“*

[48] V daném případě správní orgány uložily pokutu v zákonem stanoveném rozmezí, přičemž do odůvodnění rozhodnutí vtělily též úvahy ohledně dopadů zjištěných polehčujících a přitěžujících okolností na konečnou výši sankce. Nejvyšší správní soud přitom nesouhlasí se stěžovatelkou v tom směru, že by při ukládání sankce došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Jak zdejší soud vyložil již v několika svých dřívějších rozhodnutích (srovnej např. rozsudek ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 As 22/2009 - 84, rozsudek ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68, nebo rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68), zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlédnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce.

[49] V daném případě nicméně stěžovatelka porušení zákazu dvojího přičítání spatřuje v tom, že jí správní orgány přičetly k tíži, že obdobných správních deliktů se dopustila již v minulosti. Vzhledem k tomu, že opakovanost jednání není zákonným znakem předmětných správních deliktů podle zákona o potravinách, nespatřuje soud na postupu správních orgánů nic protiprávního. Jejich úvahu naopak považuje za logickou, neboť je zjevné, že ačkoliv si musela být stěžovatelka výskytu určitých nedostatků při dodržování

standardů plynoucích ze zákona o potravinách vědoma, nevyvodila z toho náležité důsledky a ani do budoucna se obdobným pochybením nedokázala vyvarovat. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se nejednalo v pravém slova smyslu o recidivu, což ostatně žalovaná ani netvrdila a naopak v tomto směru korigovala úvahy prvostupňového správního orgánu. Za přitěžující okolnost přitom považovala skutečnost, že na straně stěžovatelky se jedná o systémové nedostatky (totéž pochybení spočívající ve výskytu plísně bylo zjištěno na více provozovnách), což nasvědčuje selhání vnitřních mechanismů kontroly. Ve zbytku soud opětovně odkazuje na odůvodnění přezkoumávaného rozsudku, který se s argumentací stěžovatele k výši uložené pokuty vypořádal zejména v bodech 29 a 33 – 36 odůvodnění.

VI. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 21. prosince 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu