

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **AHOLD Czech Republic, a. s.,** se sídlem Radlická 520/117, Praha 5, zast. Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou se sídlem Na Příkopě 392/9, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát,** se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2016, č. j. 11 A 20/2016 – 189,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 2. 2015, č. j. SZPI/AA138-28/2015, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze (dále jen „SZPI“) uložila žalobci pokutu ve výši 1.100.000 Kč za jednání, kterým naplnil skutkové podstaty právních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“). Současně žalobci uložila povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 1.780 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Protiprávní jednání SZPI zjistila v těchto skutkových zjištěních: v prostoru rampy provozovny Hlavní 2459/108/, Praha 4 byla poškozena zeď na dvou místech (dále jen „skutek 1“); absence evidence o proškolení zaměstnanců z hygienického minima a zásad HACCP (dále jen „skutek 2“); uvedení potraviny do oběhu, jejíž značení

uvádělo spotřebitele v omyl, když na výrobku rybí prsty bylo deklarováno 36% rybího masa, ale laboratorní výsledky ukázaly 26% masa (dále jen „skutek 3“).

[2] Rozhodnutím ze dne 9. 6. 2015, č. j. SZPI/AA138-31/2015, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát (dále jen „žalovaná“) zamítla odvolání žalobce. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit náklady laboratorního rozboru změnila jejich výši z částky 1.780 Kč na částku 1.430 Kč, ve zbytku toto rozhodnutí potvrdila.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 21. 12. 2016, č. j. 11 A 20/2016 – 189.

[4] Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že se jednalo o souběh tří správních deliktů. Za skutek 1 žalobci nebyl ukládán samostatný trest, tento skutek byl však zohledněn při výměře trestu za skutek 3 jako přitěžující okolnost. Míru závažnosti správní orgán u skutku 1 nezvažoval, toto kritérium bylo správním orgánem zvažováno pouze u skutku 3, neboť šlo o delikt svojí povahou nejzávažnější. Názor žalobce, že za méně závažný správní delikt s menší mírou společenské nebezpečnosti nemá být pachatel potrestán, není správný, protože nemá oporu v zákoně. Naplnění liberačních důvodů u skutku 1 nebylo předmětem odvolacího řízení, proto tato otázka nemůže být ani předmětem soudního přezkumu, jenž je vymezen rozsahem žalobních bodů ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí. Městský soud tedy považoval tuto námitku za nepřípustnou.

[5] Námitku, že žalovaná se vůbec nevěnovala odůvodnění skutku 2 a k odvolacím argumentům žalobce se nijak nevyjádřila, městský soud shledal nedůvodnou, neboť napadené rozhodnutí na str. 6 a 7 obsahuje odůvodnění i skutku 2. Pokud jde o námitku, že žalovaná měla výši pokuty s ohledem na skutek 2 upravit a odůvodnit, městský soud zdůraznil, že stejně jako skutek 1, byl i skutek 2 správním orgánem vzat v úvahu pouze jako přitěžující okolnost při ukládání trestu za jednání, které bylo formulováno správními orgány jako skutek 3.

[6] K žalobním námitkám k tzv. dusíkové metodě, použité při rozboru sporné potraviny, považoval městský soud za zásadní, že se jedná o akreditovanou metodu a že žalobce její nespolehlivost v tomto konkrétním případě žádným důkazem nepodpořil. Proto považoval městský soud dusíkovou metodu i výsledky za platné a použitelné. Pokud měl žalobce nedůvěru k provedenému rozboru, mohl např. požádat o odběr vzorku pro odborný posudek a nechat provést rozbor předmětného vzorku jinou laboratoří. Takový důkaz by (v případě odlišného výsledku) mohl zpochybnit výsledky rozborů provedených v rámci úředních kontrol. Žalobce však tuto možnost požádat o odběr vzorků pro odborný posudek nevyužil.

[7] S ohledem na to, že žalovaná rozhodla o odpovědnosti žalobce za správní delikt na základě dostatečně spolehlivě prokázaného skutkového stavu, není důvodná námitka, že v řízení přetrvávaly pochybnosti ohledně použitelnosti dusíkové metody, a proto měla

žalovaná v souladu se zásadou *in dubio pro reo* rozhodnout ve prospěch žalobce. V rozhodnutích správních orgánů obou stupňů bylo podrobně rozvedeno a odůvodněno, proč orgány inspekce použily dusíkovou metodu a z jakých důvodů ji lze pro účely daného správního řízení považovat za spolehlivou a vhodnou pro účely úředního dozoru. Proto nebylo nutné používat jiné metody ani jejich případné kombinace.

[8] K námitce, že žalobce vynaložil veškeré úsilí, aby k porušení povinnosti v rámci skutku 3 vůbec nedošlo, městský soud uvedl, že již při kontrole dne 17. 4. 2014 byl zjištěn v potravině menší obsah rybího masa, než jaký byl uvedený na obalu. Vzhledem k tomu, že žalobce dohodl se svým zahraničním dodavatelem způsob označování množství rybího masa v potravině těmito dolepkami o skutečném množství masa, měl pak obdržené zásilce věnovat pozornost a bez jejího dalšího přeznačení zboží neuvést do prodeje. Jestliže tak neučinil, nelze jeho jednání klasifikovat způsobem, že „vynaložil veškeré úsilí“ ve smyslu § 17i odst. 1 zákona o potravinách.

[9] K námitce o nepřiměřenosti uložené úhrnné sankce městský soud uvedl, že aplikace absorpční zásady v nyní posuzovaném případě je žalobci ku prospěchu, neboť výsledná pokuta je nižší, než by byly dvě nebo tři pokuty uložené samostatně. Protože se žalobce dopustil dvojího méně závažného protiprávního jednání, a jednoho protiprávního jednání vyšší závažnosti, přičemž u každého jednotlivého deliktu jde o naplnění skutkové podstaty správního deliktu s maximální možnou sazbou do 3.000.000 Kč, neshledal městský soud úhrnnou sankci uloženou ve výši jedné třetiny zákonného maxima sazby jako nepřiměřenou. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaná při určení výše pokuty přihlédla k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, to vše ve smyslu kritérií podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Míra závažnosti porušení právních předpisů je dána v dané věci charakterem a rozsahem zjištěných závad. Úvaha týkající se výše pokuty i úvaha polehčujících a přitěžujících okolností patří pod pojem správního uvážení, žalovaná vzala do úvahy všechny okolnosti případu a městský soud neshledal překročení mezí správního uvážení.

[10] K námitce, že žalovaná uložila pokutu nepřiměřenou ve srovnání s jinými pokutami udělovanými za mnohem závažnější a zdraví spotřebitelů ohrožující delikty, městský soud zdůraznil, že jeho úkolem je přezkoumání rozhodnutí žalované a v rámci tohoto přezkoumání i posoudit relevantnost správního uvážení o výši pokuty. Toto posouzení však nelze chápat jako porovnávání závažnosti deliktů a výše pokut jiných správních rozhodnutí s napadeným rozhodnutím. Prostým porovnáním projednávané věci a ostatních případů by nebylo možno automaticky učinit závěr, že pokuta byla uložena mimo linii dlouhodobého vývoje správní praxe žalované.

[11] Městský soud zdůraznil, že žalobci byla uložena pokuta za to, že nezajistil opatření kontrolního orgánu týkající se dodatečných dolepek o skutečném obsahu masa v potravině tak, aby spotřebitel nebyl při koupi této potraviny uváděn v omyl. Ke splnění tohoto opatření žalobce nepotřeboval provádět žádné laboratorní rozbory, postačilo totiž, aby zkontroloval, zda na obalu od výrobce vrácené dodávky výrobků stejné šarže byla přelepka o skutečném množství obsahu masa. Toto opatření tedy bylo v možnostech žalobce - bez

nutnosti vynaložení vyšších nákladů – řádně a včas zajistit. Odkaz žalobce na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013 – 109, je proto nepřiléhavý.

[12] K námitce účelového a nesprávného spojování různých časově a skutkově nesouvisejících deliktů do jednoho rozhodnutí a ukládání jednoho trestu městský soud zopakoval, že aplikace absorpční zásady je žalobci ve své podstatě ku prospěchu, neboť výsledná sankce je nižší, než by byly dvě nebo tři pokuty ukládané samostatně. V postupu žalované, která uložila úhrnný trest za sbíhající se správní delikty, proto městský soud neshledal nesprávnost, nezákonnost ani účelovost. Skutečnost, kdy různé skutky vyšly najevo a kdy je správní orgán začlenil mezi společně projednávané, není při posouzení zákonnosti postupu správních orgánu podstatná.

[13] Podle názoru městského soudu je z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačné, že při stanovení výše pokuty vycházela žalovaná ze zákonem stanovených kritérií a dalších skutečností, kterými se podrobně zabývala. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. Nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce.

III.

[14] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Ve vztahu ke skutku 1 uvedl, že trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů, a proto princip posouzení míry společenské nebezpečnosti deliktu (materiální stránku deliktu) měl městský soud brát v úvahu. Zjištěný nedostatek nebyl natolik závažný a nedosahoval takové míry společenské nebezpečnosti, aby vyžadoval zvláštní postih. Stěžovatel si je vědom své objektivní odpovědnosti, nicméně se domnívá, že naplnil ve vztahu ke skutku 1 podmínky liberace, neboť vynaložil veškeré úsilí, které bylo rozumně možné požadovat, aby skutku předešel.

[16] Rovněž skutek 2 nevykazoval takovou míru společenské nebezpečnosti, aby za něj stěžovatel musel být popsaným způsobem trestán. Žalovaná se vůbec nevěnovala odůvodnění skutku 2 a nevyjádřila se k odvolacím argumentům stěžovatele. Vzhledem k tomu, že pokuta byla stěžovateli uložena i s přihlédnutím ke spáchání skutku 1 a 2, byl odvolací orgán povinen se ke skutku 2 vyjádřit a případně podle svého odůvodnění upravit výši pokuty. Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem městského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí obsahuje dostatečné odůvodnění ve vztahu ke skutku 2. Jelikož se žalovaná řádným způsobem k argumentům stěžovatele nevyjádřila, je její rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[17] Ve vztahu ke skutku 3 stěžovatel uvedl, že Codex Alimentarius nepředstavuje závazný právní přepis, který by byl součástí českého právního řádu, ale pouze dokument mezinárodní organizace Codex Alimentarius, který má povahu pouhého doporučení a

vlády jej mohou vzít v úvahu při formulaci národní legislativy. Česká legislativa žádnou konkrétní metodu testování obsahu rybího masa, natož přímo dusíkovou metodu, neuvádí. Navíc metodika, kterou SZPI využívá, není ustálená, dále se vyvíjí a doplňuje se například o další dusíkové faktory, jak plyne z vyjádření SZPI pro Potravinářskou komoru ČR ze dne 1. 7. 2015. S ohledem na pochybnosti panující ohledně použití dusíkové metody, bylo povinností správního orgánu použít jiné metody, nebo jejich kombinaci, za účelem zjištění skutečného stavu věci. V pochybnostech měla SZPI v souladu s trestněprávní zásadou *in dubio pro reo*, která se analogicky aplikuje i v rámci správního trestání, rozhodnout ve prospěch stěžovatele. V této souvislosti stěžovatel dále obsáhle argumentoval na podporu tvrzení, že dusíková metoda, která byla užita ke zjištění obsahu rybího masa ve výrobku rybí prsty, není tak jednoznačně věrohodnou a spolehlivou metodou, jak uvádějí správní orgány i městský soud.

[18] Stěžovatel dále namítl, že městský soud měl vzít při posuzování nepřiměřenosti pokuty v úvahu zcela zřejmý nepoměr mezi pokutou v předmětné věci a pokutami udělovanými stejným správním orgánem v jiných kauzách, a to dokonce za mnohem závažnější a zdraví ohrožující delikty. Lze tak mít zásadní pochybnosti o dodržení zásady rovnosti a legitimního očekávání. Městský soud měl proto posoudit, zda má pokuta oporu v dosavadní rozhodovací praxi správního úřadu, a zda se stěžovatel nestal obětí překvapivé změny dosavadní správní praxe. Městský soud však vůbec nezdůvodnil, proč se domnívá, že rozhodnutí SZPI co do výše pokuty není nepřiměřené a nahodilé, případně motivované nerelevantními faktory. Žalovaný nedostatečně odůvodnil uložení takto vysoké pokuty. Proto měl městský soud zrušit napadené rozhodnutí, resp. pokud by napadené rozhodnutí nezrušil, měl rozhodnout o tom, že od uložení pokuty upouští, případně, že pokuta se v mezích povolených zákonem snižuje.

[19] Městský soud dále neposoudil správně otázku uplatnění liberačního důvodu ve vztahu ke skutku 3. Při úvaze o způsobu spáchání správního deliktu správní orgány přičetly ve prospěch stěžovatele, že se v případě potraviny Tiko Fish Fingers jednalo o nedostatek skrytého charakteru a množství rybího masa u této potraviny není pro stěžovatele, který není výrobcem této potraviny, viditelné a snadno zjistitelné, ale k jeho prokázání je třeba laboratorní rozbor. Tuto okolnost však správní orgány neměly brát pouze jako okolnost ve prospěch stěžovatele, ale jako liberační důvod. Není ekonomicky únosné ani prakticky možné, aby stěžovatel neustále laboratorně přezkoumával obsah veškerých svých produktů, neboť vzhledem k tomu, že provozuje síť supermarketů, takových položek jsou tisíce. I ve vztahu ke skutku 3 tedy stěžovatel naplnil podmínky liberace, neboť vynaložil veškeré úsilí, které bylo rozumně možné požadovat, aby skutku předešel.

[20] Skutek 1 a skutek 2 byly na provozovně stěžovatele kontrolou SZPI zaznamenány dne 23. 5. 2014, zatímco skutek 3 byl zjištěn až 18. 9. 2014. SZPI však všechny tyto skutky dává do souvislosti a postihuje stěžovatele jedním rozhodnutím a úhrnnou sankcí, ačkoliv k vytýkaným skutkům nedošlo současně, ale v rozmezí více než čtvrt roku. Takovéto spojování různých, časově, ani skutkově naprosto nesouvisejících deliktů (poškození zdi, absence proškolení zaměstnanců a údajné nesprávné označení produktu) do jednoho rozhodnutí a ukládání jednoho trestu za ně, považuje stěžovatel za ryze účelové a nesprávné.

[21] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil i žalobou napadené rozhodnutí.

IV.

[22] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že tvrzení stěžovatele se z velké míry shodují s námitkami obsaženými v jeho odvolání ze dne 8. 3. 2015, a zejména pak s námitkami obsaženými v žalobě ze dne 29. 7. 2015. Žalovaná proto v těchto částech odkázala jak na odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 9. 6. 2015, tak na vyjádření k žalobě ze dne 16. 9. 2015. Dále pak uvedla, že se v plném rozsahu ztotožňuje se závěry rozsudku městského soudu, a má za to, že jej nelze považovat ani za nepřezkoumatelný, ani za nezákonný.

[23] Pokud se jedná o skutky 1 a 2, stěžovatel se opakovaně snaží zprostit své odpovědnosti za toto protiprávní jednání poukazem na malou míru společenské nebezpečnosti a na to, že splnil podmínky liberace podle § 17i odst. 1 zákona č. 110/1997 Sb. Skutečnosti uváděné stěžovatelem nepředstavují aktivní činnost nad rámec zákonných povinností, resp. vynaložení veškerého úsilí, a tím naplnění liberačního důvodu ve smyslu citovaného ustanovení. Pokud by tomu tak mělo být, pak by se všichni provozovatelé potravinářských podniků vždy zprostili jakékoli odpovědnosti poukazem na to, že k takovému pochybení čas od času prostě dochází, nebo poukazem na to, že pro jejich zaměstnance obvykle bývá zajištěna účast na školeních. Pokud správní orgány ve správním řízení dospějí k závěru, že účastník nevynaložil veškeré úsilí, nemají povinnost uvádět, jaké další úsilí mělo být účastníkem řízení ještě vynaloženo.

[24] Pokud jde o skutek 3, stěžovatel opakovaně rozporuje tzv. dusíkovou metodu, kterou použila laboratoř provádějící rozbor předmětné potraviny. Žalovaná má za to, že dostatečným způsobem objasnila, z jakého důvodu nejsou tzv. gravimetrická metoda či kontrola výrobního procesu využitelné z pohledu úřední kontroly, a proč tedy byla použita právě tzv. dusíková metoda. Ta je pro rozbory výrobků tohoto typu natolik věrohodná a spolehlivá, že ohledně jejího použití pro stanovení obsahu masa neexistují důvodné pochybnosti, a nebylo proto nutné používat žádné jiné metody, nebo jejich kombinace.

[25] Stěžovatel byl orgánem dozoru upozorněn na problém s deklarací obsahu rybího masa u daného typu výrobku již v dubnu 2014. Na základě toho stěžovatel uváděl v tuzemsku do oběhu potravinu Tiko Fish Fingers opatřenou dolepkou, na níž byl vyznačen obsah masa 26 %. Tato dolepka však v právě posuzované věci u předmětné potraviny chyběla a spotřebiteli tak byla poskytnuta informace, že v potravině je rybího masa 36 %.

[26] Skutečnost, že stěžovatel nepožádal o odběr vzorku pro doplňující odborný posudek, nebyla v rámci úvah o závažnosti spáchaných správních deliktů zohledňována, a nebyla tedy ani přičítána v neprospěch stěžovatele v úvahách o výši sankce. Faktem zůstává, že stěžovatel nepředložil žádný důkaz, který by vyvracel relevanci výsledků laboratorních rozborů provedených při úřední kontrole.

[27] Pokud jde o výši pokuty, žalovaná odmítla, že by ze dvou vybraných kauz starých cca 8 let měla vyplývat zásadní pochybnost o její náležité správní praxi. Porušení zásady legitimního očekávání lze namítat jen při excesu z dlouhodobé a ustálené praxe. Zároveň je přitom nutno připustit určité rozdíly ve výši ukládaných pokut mezi individuálními případy ve shodném časovém období i vývoj v praxi ukládání pokut, kdy správní orgán na základě zkušeností z minulých období může v rozpětí stanoveném zákonem plošně ukládat o něco vyšší pokuty než dříve, tak aby dostatečně plnily represivní a preventivní funkci. Z úřední činnosti je žalované známo, že v právě posuzované věci nedošlo k jakémukoli excesivnímu vybočení z tehdejší správní praxe. Pokuta 1.100.000 Kč uložená v posuzované věci odpovídá sankcím ukládaným v té době za obdobně rozsáhlá porušení právních předpisů. Za zjištěné porušení právních povinností přitom bylo možné v souladu s právními předpisy uložit sankci až do výše 3.000.000 Kč.

[28] Nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že uložená pokuta byla nedostatečně odůvodněna. Městský soud uvedl, že žalovaná vzala do úvahy všechny okolnosti případu a nebylo shledáno překročení mezí správního uvážení. Soud poukázal na to, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně, určitě a zcela srozumitelně vyplývá, že při stanovení výše pokuty vycházela žalovaná ze zákonem stanovených kritérií, kterými se podrobně zabývala.

[29] Žalovaná proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[30] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[31] Kasační stížnost není důvodná.

[32] Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 1.100.000 Kč za trojí výše specifikované protiprávní jednání, které kontrolní orgán zjistil. Třetí skutek se týkal potraviny *Tiko Fish Fingers, 10 rybích prstů v křupavé strouhance, čistá hmotnost 250 g, předsmažené, hluboce zmrazené, složení: mořská ryba 36%, výrobce: Frosta Sp. z o. o., Polska*, která podle laboratorního rozboru nevyhověla ve znaku obsahu masa deklaraci na obalu (deklarace mořská ryba 36%, laboratorní výsledky 25,7 % rybího masa). Podle dodacích listů č. 2100591763 a 2100592551 bylo stěžovateli této potraviny dodáno zahraničním dodavatelem celkem 4.480 ks balení po 250g, tj. celkem 1.120kg. Na tento nedostatek byl stěžovatel již jednou kontrolním orgánem upozorněn v dubnu 2014. Výrobek byl tehdy z prodeje stažen a stěžovatel požádal dodavatele, aby na výrobky byla dána dolepka o obsahu masa 26%. Při kontrole v září 2014 však bylo zjištěno, že u výrobků dolepka o 26% obsahu masa chybí.

[33] Skutkem 1 stěžovatel nedodržel všeobecné hygienické požadavky stanovené přílohou II, kap. I odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), podle kterých musí být potravinářské prostory udržovány v čistotě a v dobrém stavu. Skutkem 2 stěžovatel nedodržel hygienické

požadavky stanovené přílohou II, kap. XII odst. 1 a 2 nařízení č. 852/2004, podle kterých provozovatelé potravinářských podniků musí zajistit, aby 1. nad osobami manipulujícími s potravinami byl prováděn dohled, a aby tyto osoby byly poučeny nebo vyškoleny v otázkách hygieny potravin přiměřeně ke své pracovní činnosti; 2. osoby odpovědné za vývoj a používání postupů podle čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení nebo za provádění příslušných pokynů byly odpovídajícím způsobem školeny v používání zásad HACCP. Nedodržením hygienických požadavků porušil stěžovatel čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, podle kterého provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004. Skutkem 3 pak stěžovatel porušil povinnost stanovenou v čl. 16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, o obecných zásadách a požadavků potravinového práva, podle kterého aniž jsou dotčena specifičtější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.

[34] Stěžovatel těmito skutky podle názoru správních orgánů naplnil skutkovou podstatu správních deliktů podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, podle kterého se provozovatel potravinářského podniku dále dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny. Podle odst. 3 písm. b) téhož ustanovení se za uvedený správní delikt uloží pokuta do 3.000.000 Kč.

[35] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele ve vztahu ke skutkům 1 a 2, že zjištěné nedostatky nebyly natolik závažné a nedosahovaly takové míry společenské nebezpečnosti, aby vyžadovaly zvláštní postih. V této souvislosti je třeba uvést, že za tyto správní delikty, které i správní orgány považovaly za méně závažné, nebyl stěžovatel samostatně postihován. Z odůvodnění rozhodnutí ze dne 12. 2. 2015 vyplývá, že SZPI postupovala analogicky podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), a uložila stěžovateli za sbíhající se správní delikty úhrnnou pokutu podle sazby za nejzávažnější z deliktů, za který považovala skutek 3, kterým stěžovatel uvedl spotřebitele v omyl, neboť nesprávně označenou potravinu předal do prodeje. Teprve při stanovení výše uložené pokuty byl pak správním orgánem zohledněn fakt, že stěžovatel porušil zákon i dalšími skutky.

[36] Analogickou aplikaci ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, které zakotvuje absorpční zásadu pro ukládání sankcí v řízení o přestupku, v oblasti trestání správních deliktů dovodil již Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93, publikovaném pod č. 182 soudní judikatury ve věcech správních, na který Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí navázal (např. rozsudky ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, publ. pod č. 1767/2009 Sb. NSS, či ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015 - 51). Podstata absorpční zásady tkví *„v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především*

s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno)“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54). Jde přitom o princip, který je uplatňován ve prospěch delikventa.

[37] Pokud jde o námitku, že se žalovaná nevěnovala odůvodnění skutku 2 a nevyjádřila se k odvolacím argumentům stěžovatele, Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí takové odůvodnění obsahuje [viz bod ad 1) na str. 7 a 8]. Byť si lze ve vztahu ke skutku 2 představit i podrobnější odůvodnění, se závěry žalované se zdejší soud ztotožňuje a stručnost odůvodnění nepovažuje za takovou vadu, která by způsobovala nezákonnost či nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[38] Dále stěžovatel namítal, a to ve vztahu ke skutkům 1 a 3, že naplnil podmínky liberace. Odpovědnost za správní delikty podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách je koncipována jako objektivní, tzn. odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění. V § 17i odst. 1 zákona o potravinách je formulován obecný liberační důvod: „*Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“

[39] 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 (zde tedy vynaložení veškerého úsilí) představují výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, uplatní se pouze ve výjimečných 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, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016-64).

[40] Ze správního spisu vyplynulo, že v případě skutků 1 a 3 došlo k nápravě nedostatků až po jejich zjištění kontrolním orgánem. Byť protiprávní stav v provozovně objektivně existoval již před touto kontrolou, stěžovatel byl pasivní. Přitom zjištěné nedostatky byly zjevné, tzn. nebyly těžce zjistitelné a odstranitelné. Tyto prohřešky byly takové povahy, že k jejich odstranění by postačovala standardní vnitřní kontrola. Ve vztahu ke skutku 3 Nejvyšší správní soud připomíná, že na skutečnost, že předmětný výrobek (rybí prsty) obsahoval méně rybího masa, než bylo uvedeno na jeho obalu, byl stěžovatel kontrolním orgánem upozorněn již v dubnu 2014. Stěžovatel se následně dohodl se svým dodavatelem, že skutečné množství rybího masa v tomto výrobku bude deklarováno dolepkami na jeho obalu. Tvrzení stěžovatele, že není možné, aby laboratorně přezkoumával obsah veškerých svých produktů, je proto bezpředmětné. Postačovalo vizuálně zkontrolovat, zda jsou na dodané zásilce tohoto konkrétního výrobku umístěny předmětné dolepky, a pokud tomu tak nebylo, zajistit, aby bez dalšího přeznačení nebyl tento výrobek uveden do prodeje. Nelze proto shledat, že by stěžovatel vyvinul aktivní úsilí nad rámec zákonných povinností, nezbytné pro zproštění se objektivní odpovědnosti. Nejednalo se tedy o natolik výjimečný a opodstatněný případ, který by odůvodňoval využití liberace podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách.

[41] Pokud jde o námitky týkající se tvrzené nespolehlivosti dusíkové metody testování obsahu rybího masa, tyto nejsou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti relevantní. Žalovaná v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně a logicky vysvětlila, proč je tato použitá metoda vhodná pro kontrolu výrobků, které obsahují kromě rybího masa i jiné složky, a proč ostatní metody zmiňované stěžovatelem (gravimetrická metoda či kontrola výrobního procesu) nejsou využitelné z pohledu úřední kontroly. Jak zcela správně konstatoval městský soud, stěžovatel nespolehlivost této akreditované a mezinárodně uznané metody ve správním řízení nijak nedoložil ve vazbě na konkrétní zjištění v této věci. Omezil se na relativně obecná tvrzení, že některými vědeckými pracemi je přesnost této metody zpochybňována, neboť rozmanitost druhů ryb, jejich životních podmínek a různost období výlovu, může významně ovlivnit množství dusíku v organizmu. Ani stěžovatel však neuváděl žádná konkréta byť jen k tomu, z jakých druhů ryb byly prsty vyrobeny (s výjimkou následné zmínky s odkazem na tvrzení výrobce), tím méně další podrobnosti stran lokality či období výlovu, které by snad podle jeho názoru (případně) mohly měření ovlivnit a jak. Pokud měl stěžovatel pochyby o provedeném laboratorním rozboru potraviny, pak mu nic nebránilo, aby v souladu s čl. 11 odst. 5 a 6 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 požádal o odběr vzorku pro odborný posudek a nechal si provést rozbor tohoto vzorku jinou laboratoří. Tímto způsobem by mohl relevantně zpochybnit výsledky rozborů provedených v rámci úředních kontrol. Stěžovatel však tuto možnost nevyužil. Nelze proto následně v soudním řízení teoreticky zpochybňovat spolehlivost použité metody testování obsahu rybího masa v předmětném výrobku.

[42] Stěžovatel dále namítl, že správní orgány vybočily z rámce dříve ukládaných pokut jiným subjektům. K tomu poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99, a ze dne 9. 4. 2010, č. j. 4 Ads 124/2009-91, ze kterých mělo vyplývat, že konkurent stěžovatele dostal za závažnější delikty spáchané v roce 2007 pokutu pouze 200.000 Kč, resp. 70.000 Kč.

[43] K tomu je třeba předně uvést, že skutky, na které odkazoval stěžovatel, se staly zhruba sedm let před skutky nyní projednávanými, a tudíž vypovídací hodnota případného srovnání jednotlivých rozhodnutí je relativně nízká, jelikož správní praxe se plynutím času přirozeně vyvíjí. Tuto skutečnost ostatně potvrdila i žalovaná, když uvedla, že v praxi SZPI postupně dochází k navyšování výměry sankcí, neboť průměrná výše pokut ukládaných v minulých letech byla natolik nízká, že nepůsobila vůči provozovatelům potravinářských podniků dostatečně represivně a v řadě případů ani preventivně.

[44] Rovněž je třeba zdůraznit, že výchozím předpokladem případného tvrzení o nerespektování legitimního očekávání pokud jde o výši ukládané sankce je to, že budou srovnávány sankce ukládané za obdobná provinění. Již z opakovaných tvrzení stěžovatele je zřejmé, že na ustálenou správní praxi usuzoval z postihů za zjištění podstatnou měrou odlišná. Není v této souvislosti třeba spekulovat, zda zjištění zcela nevyhovujících hygienických podmínek při prodeji v jednom případě je závažnějším či méně závažným pochybením než situace, kdy jsou při prodeji relativně většího množství prodávaného výrobku zákazníci uváděni v omyl o jeho vlastnostech. Podstatné je, že jde o relativně rozdílná kontrolní zjištění a nelze mechanicky pouze s odkazem na výši uložené sankce

dovozovat existenci správní praxe limitující žalovaného ve správním uvážení o výši sankce v tomto konkrétním případě.

[45] Nejvyššímu správnímu soudu je navíc z jeho činnosti známa řada aktuálnějších rozhodnutí, kde byla uložena pokuta ve srovnatelné výši, a to jak stěžovateli (např. rozhodnutí SZPI ze dne 12. 3. 2014, č. j. SZPI/AB714-38/2014 – 900.000 Kč, rozhodnutí ze dne 10. 6. 2014, č. j. SZPI/AE780-9/2014 – 800.000 Kč, nebo rozhodnutí ze dne 19. 1. 2015, č. j. SZPI/AN722-15/2014 – 800.000 Kč, tak jeho konkurentům (např. rozhodnutí SZPI ze dne 3. 6. 2014, č. j. SZPI/AB412-9/2014 – 950.000 Kč nebo rozhodnutí ze dne 18. 3. 2015, č. j. SZPI/AC708-58/2015 – 750.000 Kč). Pouze na dokreslení Nejvyšší správní soud dodává, že z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že nejvyšší pokuty uložené SZPI např. za rok 2015 se pohybovaly v řádech miliónů (viz např. http://www.szpi.gov.cz/clanek/04-2016-poskytnuti-informaci-udelene-pokuty.aspx nebo https://www.irozhlas.cz/ekonomika/sankce-za-chyby-obchodniku-rostou-szpi-loni-rozdala-pokuty-za-105-milionu-_201602101010_kbrezovska).

[46] Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by v nyní projednávané věci správní orgány excesivně vybočily z rámce obvykle ukládaných pokut, a že by nečekaně měnily správní praxi. V této souvislosti je třeba dále uvést, že SZPI při stanovení výše uložené pokuty vycházela ze zákonem stanovených kritérií (§ 17i odst. 2 zákona o potravinách) a dalších skutečností, které byly posouzeny jak v neprospěch stěžovatele, tak i v jeho prospěch (viz str. 6 a 7 rozhodnutí SZPI ze dne 12. 2. 2015). Nejvyšší správní soud v souladu s městským soudem neshledal, že by SZPI při stanovení výše takto uložené pokuty vybočila z mezí správního uvážení či je zneužila. S ohledem na skutečnost, že za stěžovatelem spáchaný správní delikt bylo možné v rozhodné době uložit pokutu až do výše 3.000.000 Kč, nelze shledat úhrnnou sankci uloženou ve výši jedné třetiny zákonného maxima sazby jako zjevně nepřiměřenou. Proto nebyla splněna zákonná podmínka pro moderaci trestu ze strany městského soudu, tj. uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).

[47] Stěžovatel dále nesouhlasil se spojením více správních deliktů do jednoho řízení. Nejvyšší správní soud považuje postup SZPI, kdy spojila do jednoho řízení tři správní delikty spáchané stěžovatelem ve stejné provozovně během cca 4 měsíců za logický a v souladu se zákonem (např. § 6 správního řádu). Časový odstup mezi kontrolními zjištěními není velký a je zde dána zřejmá místní souvislost protiprávního jednání. Vícečinný souběh správních deliktů SZPI hodnotila za použití absorpční zásady. Účelovost jednání správních orgánů, která by vedla k poškození práv stěžovatele, tedy Nejvyšší správní soud neshledal.

[48] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[49] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal,

protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 31. října 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu