

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové 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 27. 2. 2014, č. j. SVS/2013/079391-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2016, č. j. 29 A 28/2014 - 103,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla shora označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ze dne 27. 2. 2014, č. j. SVS/2013/079391-G, jímž žalovaná rozhodla o odvolání proti rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Zlínský kraj ze dne 25. 10. 2013, č. j. SVS/2013/069630-Z. Posledně zmíněným rozhodnutím byla stěžovatelce uložena pokuta za porušení § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o potravinách“), jehož se stěžovatelka dopustila tím, že uvedla do oběhu 237 370,88 kg koňského masa klamavě označeného jako maso hovězí. Žalovaná ve svém rozhodnutí změnila odvoláním napadené rozhodnutí tak, že snížila uloženou pokutu z 2 380 000 Kč na 2 280 000 Kč.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že správní orgány prokázaly, že u všech 36 zásilek masa o celkové hmotnosti 237 370,88 kg šlo o koňské maso, a to na základě hlášení ze Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (anglicky Rapid Alert System for Food and Feed; dále jen „RASFF“) označeného jako RASFF č. 13-689, tabulky od irských orgánů popisující zásilky masa (dále jen „irská tabulka“), vysvětlujících e-mailů od irského orgánu a dále pak na základě přepravních a obchodních dokladů, informací o testování na trichinellu (parazitické hlístice – svalovce) a genetického testu tří vzorků, který zjistil koňskou DNA.

[3] Oznámení RASFF má dle krajského soudu vypovídací hodnotu o tom, že irské orgány zjistily chybné značení koňského masa jako masa hovězího u dodávek pro stěžovatelku. Soud připustil, že z oznámení RASFF nevyplývá konkrétní množství klamavě označeného masa. Tyto údaje však vyplývají z irské tabulky, šetření ve skladě stěžovatelky, jednotlivých přepravních dokumentů a též rozborů DNA u třech vzorků masa.

[4] Irská tabulka je soupisem všech dodávek irského producenta pro stěžovatelku. Přímo z tabulky nevyplývá, že by všechny zde uvedené položky byly zásilky s koňským masem. Irská tabulka však byla přílohou e-mailu irské zástupkyně vrchního veterinárního ředitele, která jednoznačně uvedla, že v konkretizovaných případech šlo o koňské maso. Krajský soud vyhodnotil, že z obsahu e-mailu vyplývá, že v irské tabulce jsou uvedeny dodávky koňského masa, jde o jednoznačný výsledek šetření, nikoli jen podezření. Správní orgán ke všem zásilkám v irské tabulce nalezl odpovídající údaje v dokladech u stěžovatelky. Ověřil rovněž nesrovnalost spočívající v tom, že v přepravních dokladech CMR č. 02817, č. 02700, č. 02117 a č. 02594 bylo jako předmět dodávky uvedeno maso koňské, maso hovězí či nespecifikovaný druh masa, ale na příjmových dokladech stěžovatelka vždy uváděla hovězí maso.

[5] Krajský soud dále hodnotil, zda byl u stěžovatelky naplněn liberační důvod dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách, dle něhož právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Stěžovatelka namítla, že právní předpisy jsou již natolik přísné, že lze jen těžko přijímat další opatření nad jejich rámec, i přesto prováděla namátkové kontroly, vyhodnocovala reklamace a činila kontrolu i ve vlastní prodejně. Soud uvedl, že namátková kontrola byla provedena jen jedenkrát a z protokolu o laboratorní kontrole nebylo možno zjistit, ze které dodávky byl vzorek odebrán. Dle irské tabulky bylo stěžovatelce dne 23. 7. 2012 dodáno též hovězí maso. Provedení namátkové kontroly jen jedenkrát za dva roky při dovozu masa v řádech stovek tun nepředstavuje veškeré úsilí, které bylo možno vynaložit.

[6] Velké množství klamavě označeného koňského masa (více než 237 tun) a téměř dvouletá doba jeho dodávání do provozovny stěžovatelky představovaly přitěžující okolnosti při ukládání sankce. Krajský soud uvedl, že právní předpisy zde nevyžadují zkoumání úmyslného či nedbalostního charakteru zavinění. Dále uvedl, že k odpovědnosti postačí nedbalostní forma zavinění, přičemž ve velkém rozsahu a dlouhodobě lze protiprávně jednat i z nedbalosti. Ukládání pokut by nebylo ani spravedlivé, kdyby stejná pokuta postihovala jak jednorázovou dodávku klamavě označeného masa, tak za velké množství klamavě označeného masa dováženého po několik let.

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že konzumenti masa nemohli být eticky postiženi, jelikož nevěděli, jaké maso konzumují. V České republice je dle soudu v současné době pro řadu lidí konzumace koňského masa eticky nepřijatelná, neboť kůň je vnímán jako ušlechtilé zvíře. Pokud by stěžovatelka označila maso jako koňské, pak by neměla takový odbyt a tomu odpovídající zisk, neboť by si je lidé v takovém množství nekoupili. Stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 2 280 000 Kč, tj. ve výši 4,56 % maximální možné sazby, která byla 50 000 000 Kč. I přes významné přitěžující okolnosti (velké množství masa a dlouhou dobu protiprávního jednání) jí byla uložena pokuta při samé dolní hranici zákonného rozpětí. Soud proto nepovažoval pokutu za nepřiměřenou.

[8] Žaloba byla vyhodnocena jako nedůvodná a krajský soud ji zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Stěžovatelka namítla, že krajský soud se řádně nevypořádal s námitkami zpochybňujícími, že bylo skutečně ve všech 36 případech maso klamavě označeno. Krajský soud obsáhle odůvodňoval prokázání zásilek a množství masa a jeho označení v dokladech. Počet zásilek, množství masa i jeho označení v dokladech stěžovatelka nerozporovala. Jediné, co rozporuje, je, že bylo prokázáno, že veškeré zboží bylo klamně označeno.

[10] Z hlášení RASFF nelze učinit závěr, že všechny dodávky masa byly klamavě označeny. Jde totiž o pouhé sdělení o zjištění chybného označení koňského masa a úvahu o tom, že se tak mohlo stát i dříve. Ani irská tabulka neprokazuje klamavé označení všech zásilek. V tabulce je obsažen soupis zboží, které stěžovatelce dodal irský producent. V e-mailu, který doprovázel irskou tabulku, je pouze popisován obsah tabulky, nikoli to, že v případech popsaných v tabulce bylo klamavě označené maso. V e-mailu irského vrchního veterinárního ředitele se pouze uvádí, že mohlo dojít k mylnému označení masa. Uvedené důkazy tak dle stěžovatelky neprokazují, že 237 370 kg masa bylo klamavě označeno.

[11] V rámci žalobních námitek stěžovatelka tvrdila, že byť jde o správní delikt s objektivní odpovědností, při absenci volní složky (jakékoli formy zavinění) nelze jako přitěžující okolnost vnímat velké množství klamavě označeného masa a dlouhou dobu protiprávního jednání. Krajský soud tuto námitku zamítl a argumentoval tím, že k odpovědnosti stačí i nedbalostní forma zavinění. To, že šlo o nedbalostní zavinění, však ze žádného ze správních rozhodnutí nevyplývá, neboť správní orgány se s odkazem na objektivní odpovědnost subjektivní stránkou deliktu vůbec nezabývaly. Odpovědnost za jiný správní delikt je objektivní. Pokud však správní orgán považuje určité okolnosti za přitěžující, měl by se ve vztahu k nim zabývat subjektivní stránkou.

[12] Při posuzování přitěžujících okolností nelze hodnotit etické konotace konzumace koňského masa, jelikož pro to není opora v § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Krajský soud dále nesprávně vyhodnotil námitku, že při ukládání sankce mělo být přihlíženo k tomu, že stěžovatelka byla poškozena jednáním irského výrobce. Při trestání by mělo být přihlédnuto k tomu, zda a jak byly postiženy subjekty, které svým jednáním správní delikt vyvolaly.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že prodejem velkého množství koňského masa generovala příslušný zisk. Stěžovatelka podniká s minimálními rabaty, které jsou stejné pro celý její sortiment. Rozdíl v cenách koňského a hovězího masa dělají až koneční prodejci.

[14] Je sice pravdou, že pokuta byla uložena ve výši 4,56 % horní sazby. Z pohledu dolní sazby však jde o mnohonásobek spodní hranice. Na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, stěžovatelka od správního orgánu prvního stupně získala přehled 20 nejvyšších pokut uložených v letech 2013 až 2016. Bez pokuty pro stěžovatelku činí průměr zbylých 19 nejvyšších pokut přibližně 60 000 Kč. I s ohledem na správní praxi jde o pokutu nepřiměřenou. Stěžovatelka je podrobována velkému množství kontrol, cca 80krát ročně. Žádné pochybení s označováním masa předtím zjištěno nebylo. I z tohoto pohledu je třeba posuzovat uloženou sankci.

[15] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

[16] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 2 280 000 Kč za to, že 36 zásilek koňského masa popsaných ve výroku správního rozhodnutí v celkové hmotnosti 237 370,88 kg, které jí byly doručeny od 4. 4. 2011 do 11. 2. 2013, distribuovala do tržní sítě v České a Slovenské republice klamavě označených jako hovězí maso.

[19] Dle § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách je zakázáno do oběhu uvádět potraviny klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamavým způsobem. Dle § 17a odst. 1 písm. f) zákona o potravinách se provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, dopustí správního deliktu tím, že uvádí do oběhu potraviny v rozporu s § 10 odst. 1 daného zákona. Za tento správní delikt lze uložit sankci až do výše 50 000 000 Kč na základě § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách.

[20] Nedůvodná je námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka namítla, že se krajský soud nevypořádal s jejími výhradami proti tomu, že by bylo v řízení prokázáno, že ve všech 36 případech se jednalo o klamavě označené koňské maso. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se podrobně vyjádřil ke všem podkladům správních rozhodnutí, jichž se týkaly žalobní námitky, tj. k oznámení RASFF

(viz bod [3] shora), irské tabulce a doprovodnému e-mailu a přepravním a příjmovým dokladům (viz bod [4] shora), zmínil se i o třech rozborech DNA, dle nichž maso označené jako hovězí bylo ve skutečnosti koňské. Z napadeného rozsudku je jednoznačně patrné, že komplex podkladů rozhodnutí prokazoval, že šlo u všech 36 zásilek o koňské maso. Je z něj patrné, jaký obsah a význam přikládal soud jednotlivým podkladům rozhodnutí. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

[21] Stěžovatelka ve svých kasačních námitkách zpochybňuje, že bylo prokázáno, že všechno maso o celkové hmotnosti 237 370,88 kg bylo koňské. Nejvyšší správní soud však jejím námitkám nepřisvědčil a naopak se ztotožňuje s krajským soudem, že spáchání správního deliktu je prokázáno vzájemně provázaným komplexem důkazů.

[22] Je sice pravdou, že samotné hlášení RASFF či e-mail od Martina Blakea, irského vrchního veterinárního ředitele (*chief veterinary officer*), jejichž obsah je prakticky totožný, neidentifikují, jaké konkrétní zásilky koňského masa byly nesprávně označeny jako hovězí. Zmíněné hlášení RASFF a e-mail však nejsou pro věc bez významu, jelikož jsou v nich popsány širší okolnosti, které příslušné irské orgány zjistily. Je zde popsáno, že problém s klamavým označením masa se týká společnosti B & F Meats a jejího českého odběratele, jímž je stěžovatelka. Dle hlášení a e-mailu je B & F Meats oprávněna bourat a řezat maso a je pod úředním dohledem. Pravost a původ masa, které je do B & F Meats dováženo, jsou uspokojující, maso pochází ze schválených jatek a zvířata jsou kontrolována před porážkou i po ní. Nejsou dány žádné pochybnosti o zdravotní nezávadnosti masa. Dle zjištění irských úřadů jsou v B & F Meats koňská těla zbavena kostí a maso je dodáváno pro řadu zákazníků po celé Evropské unii. S výjimkou českého zákazníka – stěžovatelky – nevyvolávají použité etikety na mase žádné pochybnosti. Irský orgán pojal pochybnosti na základě užití českého slova „hovězí“. K tomu dodal, že provozovatel B & F Meats při výslechu prohlásil, že byl zákazníkem instruován ohledně podrobností, které mají být na etiketě uvedeny, a že mu význam slova „hovězí“ v českém jazyce nebyl znám.

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že hlášení RASFF a e-mail od irského vrchního veterinárního ředitele dokládají, že irský producent B & F Meats je podroben úřednímu dohledu, že se zde zpracovává koňské maso a že kromě zásilek pro stěžovatelku etikety umísťované na maso nevyvolávají u jiných odběratelů v Evropské unii pochybnosti. Pochybnosti ve vztahu ke stěžovatelce irským orgánům vznikly s ohledem na použití českého slova „hovězí“ na popiscích masa.

[24] Zjištění irských orgánů jsou pak podrobněji specifikována v e-mailu Pauly Berry Walsh, irské zástupkyně vrchního veterinárního ředitele, a jeho příloze, kterou tvoří irská tabulka. Zástupkyně vrchního veterinárního ředitele v e-mailu uvádí, že příloha e-mailu (irská tabulka) obsahuje detaily o zásilkách koňského masa z B & F Meats pro stěžovatelku prostřednictvím obchodníka ze Spojeného království (v anglickém originále: „*The attached file gives details of the consignments of horse meat despatched from B/F meats for onward travel via the UK to KOVAR plus SRO.*“). V e-mailu se dále uvádí, že irská tabulka obsahuje datum expedice, způsob zpracování masa, váhu zásilky a označení zásilky na mezinárodním nákladním listu (CMR). V e-mailu je dále zdůrazněno, že u záznamu na řádku č. 61 irské tabulky (jde o řádek č. 61 v excelovém souboru) se CMR vztahuje k hovězímu, a nikoli

nesprávně označenému koňskému masu. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že irská tabulka obsahuje záznamy, jak jsou přiblíženy v doprovodném e-mailu, tj. datum, způsob zpracování masa, váhu a popisek na mezinárodním nákladním listu (CMR).

[25] Nejvyšší správní soud považuje popsaný e-mail zástupkyně vrchního veterinárního ředitele společně s irskou tabulkou za ústřední podklad pro hodnocení, zda byl správní delikt spáchán. Z průvodního e-mailu jednoznačně vyplývá, že obsahem tabulky jsou kromě jejího řádku 61 údaje o zásilkách koňského masa pro stěžovatelku (viz věta citovaná v bodě [24] shora, kde se výslovně zmiňuje, že přiložený soubor poskytuje detaily o zásilkách koňského masa z B & F Meats pro stěžovatelku). E-mail pochází od pracovníků irské veterinární správy, která sdělila, že producent masa B & F Meats je pod úředním dohledem a irské orgány měly informace o původu masa dováženého do B & F Meats, když v hlášení RASFF a e-mailu vrchního veterinárního ředitele sdělují, že pravost a původ masa dováženého do zmíněného podniku je uspokojivá. Irské orgány podrobily B & F Meats úřednímu dohledu a byly obeznámeny s původem masa dováženého do tohoto podniku. Irská zástupkyně vrchního veterinárního ředitele českým orgánům zaslala irskou tabulku s podrobnými informacemi o jednotlivých dodávkách masa, o níž výslovně prohlásila, že kromě řádku 61 obsahuje informace o dodávkách koňského masa. Je zjevné, že irské orgány disponovaly podrobnými informacemi, které jim umožnily vypracovat irskou tabulku, B & F Meats byl podroben úřednímu dohledu a irské orgány měly informace o zdravotní nezávadnosti masa a o původu masa. Za této situace považuje Nejvyšší správní soud za vyloučené, aby irské orgány netušily, o jaký druh masa šlo (tj. zda se jednalo či nejednalo o koňské maso).

[26] Nejvyšší správní soud tak plně souhlasí s krajským soudem a správními orgány v tom, že lze vycházet z informace v průvodním e-mailu o tom, co je obsahem irské tabulky, tj. že irská tabulka kromě řádku 61 obsahuje informace o dodávkách koňského masa a že tedy v irské tabulce kromě jejího řádku 61 nejsou informace o jiném druhu masa než koňském.

[27] K zaslaným e-mailům irského vrchního veterinárního ředitele a jeho zástupkyně lze jen stručně doplnit, že jejich autenticita byla ze strany příslušného irského orgánu potvrzena jejich písemným vyhotovením opatřeným vlastnoručními podpisy odesílatelů.

[28] Skutečnost, že irská tabulka skutečně pojednává kromě řádku 61 výhradně o koňském mase, je podpořena i rozborem DNA, který prokázal koňské maso. Šlo o zjištění Krajské hygienické stanice Zlínského kraje, která se týkají jedné z dodávek uvedených v irské tabulce (řádek č. 56 v execelové tabulce). Českým orgánům se podařilo u odběratele stěžovatelky zajistit tři kusy originálního balení mraženého masa dodaného od stěžovatelky, kde dle etiket byl původním výrobcem masa B & F Meats z Irska. Šetřením bylo zjištěno, že dvě balení s označením „hovězí kližka chlazená“ o váze 7,37 kg a „hovězí falešná svíčková z plece chlazená“ o váze 4,63 kg pochází ze zásilky pro stěžovatelku, kterou doprovázel CMR č. 10431 s popisem veškerého zde uvedeného zboží jako „hovězí“. V této zásilce byly položky, které stěžovatelka dle příjmových dokladů přijala jako „hovězí kližka chl“ a „hovězí svíčková z plece chl“. U třetího vzorku s označením „hovězí falešná svíčková zadní chlazená“ nebylo možno z důvodu absence relevantních údajů možno vzorek spojit s konkrétní zásilkou. U všech těchto tří kusů originálního balení zajištěného

u odběratele stěžovatelky bylo na základě sekvenční analýzy zjištěno, že vzorky obsahují koňskou DNA.

[29] Nestandardnosti lze nalézt i ve vztahu k pěti zásilkám masa z Irska, které měly na mezinárodním nákladním listu (CMR) uvedeno „*horse*“ (tj. v angličtině kůň“) nebo „*konska*“ (tj. „koňská“ s diakritikou). Šlo o tyto případy:

1. CMR č. 9113, kde je jako odesílatel uveden B & F Meats, u místa dodání je uveden název stěžovatelky a její adresa a kde se mezi osmi položkami nachází též položka s označením „*horse zadni SIL*“ o hmotnosti 1 898,93 kg. Na faktuře, kterou společnost Albion Food Exports vystavila pro stěžovatelku a která se týkala zboží uvedeného na CMR č. 9113, je však uvedeno „hovězí zadní Sil“ o hmotnosti 1898,93. Dle hodnocení žalované byla celá zásilka, které se týká CMR č. 9113, stěžovatelkou přijata jako hovězí maso.

2. CMR č. 02700, kde je uveden odesílatel B & F Meats, u místa dodání je uveden název stěžovatelky a její adresa a kde mezi sedmi položkami figuruje i „*konska svickova*“ (koňská svíčková) o hmotnosti 274,62 kg, přičemž na faktuře od Albion Food Exports pro stěžovatelku je uvedeno „*hovezi fillets*“ o hmotnosti 274,62 kg, kterou stěžovatelka dle příjmového dokladu přijala jako hovězí svíčkovou o hmotnosti 274,62 kg.

3. CMR č. 2594 kde je uveden odesílatel B & F Meats, u místa dodání je uveden název stěžovatelky a její adresa a kde mezi sedmi položkami figuruje i „*konska svickova*“ (koňská svíčková) o hmotnosti 226,78 kg ručně přeškrtnutá a přepsaná na hovězí svíčkovou. Na faktuře od Albion Food Exports pro stěžovatelku je uvedeno „*hovezi fillets*“ o hmotnosti 226,78 kg, kterou stěžovatelka dle příjmového dokladu přijala jako hovězí svíčkovou o hmotnosti 226,78 kg.

4. CMR č. 2117, kde je uveden odesílatel B & F Meats, u místa dodání je uveden název stěžovatelky a její adresa a kde mezi šesti položkami figuruje i „*konska svickova*“ (koňská svíčková) o hmotnosti 153,38 kg ručně přeškrtnutá a přepsaná na hovězí svíčkovou. Na faktuře od Albion Food Exports pro stěžovatelku je uvedeno „*fillets*“ bez určení druhu masa o hmotnosti 153,38 kg, kterou stěžovatelka dle příjmového dokladu přijala jako hovězí svíčkovou o hmotnosti 153,38 kg.

5. CMR č. 02817, kde je uveden odesílatel B & F Meats, u místa dodání je uveden název stěžovatelky a její adresa a kde mezi pěti položkami figuruje i „*konska svickova*“ (koňská svíčková) o hmotnosti 309,08 kg, přičemž na faktuře od Albion Food Exports pro stěžovatelku je uvedeno „*hovezi fillets*“ o hmotnosti 309,08 kg, kterou stěžovatelka dle příjmového dokladu přijala jako hovězí svíčkovou o hmotnosti 309,08 kg.

[30] O stěžovatelčině vysvětlení v odvolání, že u přeškrtnutí šlo o opravu mezinárodního nákladního listu dle údajů na faktuře, má Nejvyšší správní soud pochybnosti. Není vůbec zřejmé, proč stěžovatelka za správné považovala údaje od svého dodavatele Albion Food Exports, a nikoli od B & F Meats na předešlém dodavatelském stupni, který by tak měl mít o povaze dodávky lepší povědomí. U mezinárodního

nákladního listu č. 2117 (bod [29] ad 4.) nemohlo jít ani o opravu údajů na mezinárodním listu dle údajů na faktuře, jelikož na faktuře není na rozdíl od nákladního listu uvedeno, ze kterého zvířete maso pochází.

[31] Nejvyšší správní soud může shrnout, že se plně ztotožnil s krajským soudem a správními orgány, že na základě nashromážděných podkladů rozhodnutí bylo prokázáno, že u všech 36 zásilek masa popsaných ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně šlo o koňské maso o celkové hmotnosti 237 370,88 kg, které stěžovatelka klamavě označila jako hovězí.

[32] Irské orgány totiž podrobily dodavatele B & F Meats úřednímu dohledu, měly přehled o původu masa, neměly pochybnosti o jeho zdravotní nezávadnosti, ale znepokojení vyvolávalo jeho značení. Zjištění irských orgánů vedla k vypracování tzv. irské tabulky s podrobnými údaji o datu expedice zboží, jeho hmotnosti, druhu masa a údaji na mezinárodním nákladním listu. Skutečnost, že irská tabulka vychází z podrobných informací, lze shodně s krajským soudem dovodit z toho, že u všech 36 zásilek dokázala žalovaná v dokladech od stěžovatelky nalézt odpovídající záznam v irské tabulce (s ojedinělými drobnými odchylkami např. ve váze se žalovaná logickým způsobem vypořádala). Za situace, kdy irské orgány disponovaly podrobnými informacemi, na jejichž základě vypracovaly irskou tabulku, a za situace, kdy dle jejich prohlášení původ masa nezavdával příčinu ke znepokojení a kdy měly irské orgány informace o zdravotních prohlídkách zvířat, považuje Nejvyšší správní soud za vyloučené, aby irské orgány netušily, o jaký druh masa šlo (tj. zda se jednalo či nejednalo o koňské maso). Irská zástupkyně vrchního veterinárního ředitele ve svém e-mailu výslovně uvedla, že přiložený soubor (tj. irská tabulka) obsahuje podrobnosti o dodávkách koňského masa. Závěr, že irská tabulka pojednává o dodávkách koňského masa (s výjimkou řádku 61, u něhož bylo v e-mailu výslovně sděleno, že jde o hovězí), je podpořen i rozborem DNA, který u dvou vzorků z jedné zásilky masa provedla krajská hygienická stanice a který prokázal, že šlo o koňskou DNA. Správní orgány dokázaly propojit tyto dva vzorky s položkou v irské tabulce, přičemž dle dokladů od stěžovatelky (mezinárodního nákladního listu, faktury a příjmového dokladu) mělo jít o hovězí maso. Rovněž nesrovnalosti popsané v bodě [29] podporují závěr o tom, že šlo o dodávky koňského masa.

[33] Nepřípadný je odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 105/2008 - 81, dle něhož může být v azylovém řízení důkazem i zpráva Evropské komise o dosaženém pokroku v připravenosti kandidátské země na členství v EU, ale musí k ní být přistupováno obezřetně, jelikož není tvořena pro účely azylového řízení a jde o dokument psaný diplomatickým jazykem, který mnohdy neumožňuje seznat skutečný stav věci. Irská tabulka, e-maily představitelů irské veterinární zprávy i hlášení RASFF nejsou psány opatrným diplomatickým jazykem, týkají se zjištění relevantních z hlediska značení masa a irská tabulka s jejím průvodním e-mailem byly vytvořeny k tomu, aby byly využity českými orgány k postupům ohledně klamavého označení masa.

[34] Nelze rovněž souhlasit ani s tím, že by se krajský soud nevěnoval prověřování podkladů, z nichž správní orgány vycházely. Naopak k irské tabulce a e-mailu, který ji doprovázel, krajský soud uvedl, že údaje v ní uvedené souhlasí se šetřeními českých orgánů na základě dokladů od stěžovatelky a jsou podpořeny zjištěními DNA testů. Co se týče

námitky, že není zřejmé, z jakých podkladů čerpaly své informace irské orgány, lze uvést, že v hlášení RASFF se zmiňuje úřední dohled nad producentem masa. Z toho, že k tomuto hlášení byly přiloženy vybrané mezinárodní nákladní listy (CMR) a etikety masa od irského producenta, je zřejmé, že irské orgány měly přístup i k těmto podkladům.

[35] Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil ani s námitkami směřujícími proti výši sankce za spáchaný správní delikt.

[36] Odpovědnost právnické osoby jako provozovatele potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, za správní delikty dle § 17a zákona o potravinách je odpovědností objektivní. K subjektivním předpokladům odpovědnosti za tyto delikty se neřadí zavinění. Úprava v zákoně o potravinách se v daném směru nijak neodchyluje od úpravy odpovědnosti za správní delikty právnických osob, která zásadně nevyžaduje zavinění. Jak uvádí doktrína, konstrukce odpovědnosti bez zavinění je odůvodňována teoretickými i praktickými důvody. Zavinění je obecně chápáno jako vnitřní (psychický) vztah pachatele k protiprávnímu jednání a následku. V tomto smyslu je však obtížné dovozovat vnitřní (psychický) vztah právnické osoby k jednání či následku. K tomu přistupuje snaha zjednodušit postavení správního orgánu při ukládání sankcí právnickým osobám. Zjišťování a dokazování zavinění v situaci, kdy porušení povinnosti právnickou osobu je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, jejichž složení se navíc v čase může měnit, by bylo velmi složité (k tomu viz Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 228).

[37] Skutečnosti, že odpovědnost za delikt dle § 17a zákona o potravinách je odpovědností objektivní, si je stěžovatelka vědoma. Namítá však, že jako přitěžující okolnost při určování výše sankce nelze vnímat velký rozsah klamavě označeného masa (237 370 kg) a dlouhé období páchání protiprávního jednání (téměř dva roky) za situace, kdy k těmto okolnostem správní orgány neshledaly žádnou z forem zavinění.

[38] Dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Nejvyšší správní soud konstatuje, že závažnost správního deliktu je určena též velkým rozsahem klamavě označeného zboží i dlouhou dobou páchání protiprávního jednání. Nelze přitom souhlasit, že u správního deliktu, u něhož je stanovena objektivní odpovědnost, tj. odpovědnost bez ohledu na zavinění, by byla k přičtení těchto okolností jako přitěžujících nutná existence nějaké formy zavinění ve vztahu k nim.

[39] Názor stěžovatelky na nutnost prokazovat zavinění ve vztahu k výše uvedeným přitěžujícím okolnostem u správního deliktu, u něhož je stanovena objektivní odpovědnost, do značné míry popírá výše uvedené důvody pro zakotvení objektivní odpovědnosti za správní delikty právnické osoby (viz bod [36] shora). V konečném důsledku by totiž vedl k nutnosti pravidelně posuzovat vnitřní (psychický) vztah právnické osoby k protiprávnímu jednání a jeho následku a všem obtížím z toho plynoucím, jimž se chtěl zákonodárce prostřednictvím zakotvení objektivní odpovědnosti vyhnout.

[40] Objektivní odpovědnost je odpovědnost za následek. Pro nastoupení této odpovědnosti se zavinění nevyžaduje. Z hlediska následku je rozdíl mezi jednorázovým porušením zákona v malém rozsahu a dlouhodobým protiprávním jednáním ve velkém rozsahu. I z hlediska výše sankce je třeba mezi těmito případy lišit, a to právě přičtením přitěžujících okolností spočívajících v rozsahu a době protiprávní činnosti, k čemuž je možno přistoupit i bez ohledu na zavinění.

[41] Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgány neshledaly, že by stěžovatelka jednala úmyslně, s druhou formou zavinění, tj. s nedbalostí, se ve svých rozhodnutích argumentačně nevypořádaly ani z hlediska nevědomé nedbalosti. V rozhodnutí o odvolání se sice (na straně 42) uvádí, že žalovaná nevnímá jako rozporné na jedné straně posoudit jednání stěžovatelky jako nedbalostní (neúmyslné) a na druhé straně vzít v potaz jako přitěžující okolnost velké množství klamavě značeného masa a dlouhou dobu trvání protiprávního jednání. Strohou zmínku o tom, že šlo o jednání nedbalostní, však nelze považovat za odůvodněné hodnocení nedbalosti. To však z hlediska přičtení výše zmíněných přitěžujících okolností nehraje roli, jelikož jejich přičtení není podmíněno tím, aby byly kryty zaviněním.

[42] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s tou částí hodnocení v napadeném rozsudku, kde krajský soud uvedl, že právní předpisy nevyžadují zkoumání úmyslného či nedbalostního charakteru zavinění. Navazující část úvah, dle nichž protiprávně lze jednat ve velkém rozsahu a dlouhodobě i z nedbalosti, je nezbytné ze strany Nejvyššího správního soudu korigovat. Obecně je sice pravda, že ve velkém rozsahu a dlouhodobě lze jednat i z nedbalosti, nicméně v nynější věci nebylo správními orgány ani zavinění z nedbalosti rozebráno. V podmínkách nynější věci, kde jde o správní delikt s objektivní odpovědností, je tak nutno vycházet z toho, že k přitěžujícím okolnostem se nemusí vztahovat zavinění.

[43] Nedůvodná je námitka, dle níž mezi přitěžující okolnosti při ukládání sankce nelze zařadit úvahy spojené s tím, že konzumace koňského masa je pro mnohé obyvatele eticky nepřijatelná. Nejvyšší správní soud uvádí, že klamavé označení masa znemožňuje, aby si zákazníci mohli podle vlastních preferencí a na základě skutečného stavu věci zvolit, zda konkrétní maso za daných podmínek koupí, či nikoli. Hodnocení, že pro řadu lidí je konzumace koňského masa z hlediska jejich osobních preferencí nepřijatelná, nelze nic vytknout. Z tohoto pohledu bylo klamavé označení koňského masa jako hovězího schopné potenciálně výrazným způsobem ovlivnit nákupní chování zákazníků právě s ohledem na citlivost konzumace koňského masa u mnohých lidí.

[44] Dále nemá Nejvyšší správní soud nic proti tomu, když krajský soud označil za cynickou stěžovatelčinu úvahu v žalobě, dle níž „*jestliže konzument neví, že konzumuje něco, co by asi jinak nekoupil, není nijak ‚eticky postižen.‘*“

[45] Námitka, že krajský soud si neopatřil důkazy pro své hodnocení, že prodejem koňského masa generovala stěžovatelka zisk, vytrhává hodnocení krajského soudu z kontextu. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl: „*Pokud by žalobce dovážené maso skutečně označil jako maso koňské, pak by rozhodně neměl takový odbyt a tomu odpovídající zisk, neboť by si je lidé a obchodní společnosti v takovém množství nezakoupili.*“ Šlo o hodnocení navazující na úvahy o tom, že konzumace koňského masa je pro mnoho lidí

v České republice eticky nepřijatelná. Podstatou citované věty z rozsudku krajského soudu bylo, že klamavé označení masa bylo schopné ovlivnit nákupní chování potenciálních zákazníků a že by si mnozí zákazníci maso nemuseli koupit, pokud by věděli o tom, že je koňské.

[46] Se stěžovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že při ukládání sankce mělo být přihlédnuto k tomu, zda a jak byly postiženy jiné subjekty, které se na jednání podílely, tj. irský producent, britský vývozce či odběratelé stěžovatelky. Závažnost správního deliktu stěžovatelky není zvýšena či naopak snížena tím, zda a jak byly postiženy zahraniční subjekty na předchozích článcích obchodního řetězce nebo subjekty na jeho následných článcích. Závažnost správního deliktu se hodnotí ve vztahu k jednání stěžovatelky a jeho dopadům.

[47] V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že jí uložená pokuta (2 280 000 Kč) je více než šestkrát vyšší než druhá nejvyšší pokuta uložená Krajskou veterinární správou Státní veterinární správy pro Zlínský kraj v rozmezí let 2013 až 2016 a že průměr dalších 19 nejvyšších pokut v daném období činí 60 000 Kč. Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o skutkové novoty, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem a k nimž nelze přihlížet v řízení o kasační stížnosti dle § 109 odst. 5 s. ř. s. Dle daného ustanovení totiž ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Kasační námitka o nepřiměřenosti sankce s ohledem na praxi Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Zlínský kraj tak nemá skutkový podklad, k němuž by mohl Nejvyšší správní soud přihlížet. Navíc takto formulovaná námitka nebyla uplatněna ani v žalobě, tudíž tato námitka ani nesměřuje proti žádnému hodnocení krajského soudu, jelikož se k praxi ukládání pokut krajský soud nevyjadřoval.

[48] Uložená pokuta 2 280 000 Kč činí 4,56 % horní hranice pokuty. Dle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o potravinách lze uložit pokutu do 50 000 000 Kč. S ohledem na skutečnost, že v zákoně není výslovně určena spodní hranice pokuty, postrádají smyslu úvahy stěžovatelky o tom, jaký násobek spodní hranice pokuty představuje uložená pokuta.

V. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly její běžnou úřední činnost.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu