

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Včelpo, spol. s r.o.**, IČ 46981853, se sídlem Obora č. p. 108, zast. Mgr. Ondřejem Burešem, advokátem, se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 5. 2016, č. j. SVS/2016/050128-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2018, č. j. 30 A 98/2016 - 186,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Státní veterinární správa pro Jihomoravský kraj („prvostupňový orgán“) rozhodnutím ze dne 23. 2. 2016, č. j. SVS/2016/020151-B, shledala, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), tím, že ve své provozovně ve Skalici nad Svitavou v období přibližně 8 měsíců vyrobila a následně uvedla na trh med, u kterého nebyl dodržen požadavek na jeho bezpečnost, respektive u kterého byla laboratorním vyšetřením prokázána rezidua zakázaných farmakologicky účinných látek chloramfenikol, furazolidon a metronidazol (antibiotika), přičemž celkem byly tyto látky nalezeny ve 25 vzorcích medu. Dále se žalobkyně podle prvostupňového orgánu dopustila správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. f) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „veterinární zákon“), tím, že v téže provozovně vyrobila v období

přibližně 8 měsíců a následně uvedla do oběhu med, u kterého byla laboratorním vyšetřením prokázána rezidua farmakologicky účinných látek streptomycin a sulfonamidy (tj. všechny látky, které patří do skupiny sulfonamidů - antibiotik), přičemž celkem byly tyto látky nalezeny ve 28 vzorcích medu. Prvostupňový orgán uložil žalobkyni pokutu v úhrnné výši 1.200.000 Kč, povinnost nahradit náklady řízení v částce 1.000 Kč a povinnost nahradit náklady vynaložené při výkonu státního veterinárního dozoru v částce 35.000 Kč. Rozhodnutím ze dne 30. 5. 2016, č. j. SVS/2016/050128-G, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí prvostupňového orgánu.

[2] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 22. 8. 2018, č. j. 30 A 98/2016 - 186, žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl. Nepřijal námitku žalobkyně, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s možností uplatnění liberace. Konstatoval, že žalobkyně byla ohledně tvrzení liberačních důvodů v rámci správního řízení zcela pasivní a s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 1 As 159/2015 - 27, a ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 - 33, uvedl, že proto nebylo úkolem správních orgánů jejich případnou existenci podrobněji zkoumat. Ohledně okolností odůvodňujících uplatnění liberace měla důkazní břemeno žalobkyně. Ta nijak zjištěný skutkový stav nerozporovala, nýbrž toliko namítala, že uložená pokuta není přiměřená a bude pro ni mít likvidační účinky. Krajský soud v Brně se vymezil vůči rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. 46 A 86/2013, který se věnoval posouzení existence liberačního důvodu za situace, kdy jej žalobkyně tvrdila již v podaném odvolání a druhostupňový správní orgán bez bližšího odůvodnění pouze označil daná tvrzení za účelová. I Vrchní soud v Praze se v rozsudku ze dne 25. 11. 1994, sp. zn. 6 A 12/94, věnoval otázce s nyní projednávanou věcí nesouvisející, tj. nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu v případě správního deliktu a tomu, zda za něj byl žalobce odpovědný, a nikoliv liberačním důvodům. Oba případy se od nyní projednávaného značně odlišují. Krajský soud dále uvedl, že i pokud by žalobkyně liberační důvody uplatnila již v odvolání v rozsahu, v jakém tak učinila v žalobě, nejednalo by se o důvody vedoucí k vyloučení její odpovědnosti za vytýkané správní delikty. Vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení právní povinnosti podle § 17i odst. 1 zákona o potravinách předpokládá aktivní činnost výrobce, jež nemůže spočívat pouze v samotném výběru dodavatele a formálním doložení, že splňuje veškeré normy a hygienická pravidla. Muselo by se jednat o vlastní aktivitu žalobkyně směřující k ověřování plnění právních norem a skutečností deklarovaných dodavatelem v průvodních dokladech k živočišným produktům. Přitom kontrolní mechanismus popisovaný žalobkyní se vztahoval primárně k jakosti vyráběné suroviny (medu), nikoliv k jeho bezpečnosti a zdravotní nezávadnosti. V tomto směru se žalobkyně spoléhala výhradně na prohlášení třetích osob. Uvedený mechanismus kontroly bezpečnosti potravin se krajskému soudu jeví jako nedostatečný.

[3] Dále soud konstatoval, že žalobkyně namítala nepřiměřenost pokuty toliko v obecné rovině, a proto i krajský soud přistoupil k obecnému vypořádání této námitky. Předeslal přitom s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, že správní orgány musí přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele a výši pokuty řádně odůvodnit. Uvedenou povinnost správní orgány bez dalšího splnily. Poukázal také, že při stanovování výše pokuty přihlížely správní orgány k polehčujícím i přitěžujícím okolnostem i k hospodářským výsledkům žalobkyně. Uložená sankce bude nepochybně citelná, nebude však mít s ohledem na vytvořené finanční rezervy likvidační charakter.

[4] Krajský soud neshledal ani důvod pro moderaci výše sankce. Její výše je odpovídající spáchaným deliktům a odůvodňuje ji zejména velké množství nevyhovujících produktů, které byly dodány na trh, i skutečnost, že takto jednala žalobkyně dlouhodobě. Zároveň upozornil, že uložená pokuta je ve výši 2,4% maximální zákonné sazby. Krajský soud v této souvislosti poukázal na rozsudek ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že zjevně nepřiměřená není pokuta ve výši 4% zákonného rozpětí. Podle krajského soudu nejsou nyní dány důvody, aby se od uvedených závěrů odchýlil a uloženou pokutu neshledal nepřiměřenou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti uvedenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. Odmítla názor krajského soudu, podle kterého, pokud nenamítala ve správním řízení liberační důvody, nebyly správní orgány tyto skutečnosti povinny zjišťovat. Správní orgány totiž dané skutečnosti znaly z vlastní úřední činnosti a měly k nim přihlédnout. Prvostupňový orgán věděl, že žalobkyni med dodala společnost MILA, s. r. o. a že pocházel z Ukrajiny. Podle stěžovatelky postup krajského soudu ve svém důsledku znamená, že kontrola zboží při vstupu do EU je principiálně zbytečná, neboť by navzdory kontrole ze strany celních orgánů Polska (tj. členského státu EU) musela provádět kontrolu zboží opakovaně a samostatně na vlastní náklady. Pokud předmětný med prošel kontrolou ze strany celních orgánů, stěžovatelka oprávněně očekávala, že splňuje veškeré normy a hygienická pravidla. Jestliže dané orgány nedostatečně provedly kontrolu, nemůže nést následky stěžovatelka a krajský soud měl tuto skutečnost vyhodnotit jako liberační důvod.

[6] Správní orgány porušily zásadu legitimního očekávání tím, že společnosti MILA, s. r. o., která byla dodavatelem medu stěžovatelce, uložily pokuty ve třicetinásobně nižší výši, a to navzdory skutečnosti, že se daná společnost musela dopustit minimálně stejně závažného pochybení jako stěžovatelka. I tato skutečnost byla správním orgánům známa z jejich úřední činnosti. Dále poukázala na to, že za uvedení předmětného medu na trh byly sankcionovány i obchodní řetězce, kterým stěžovatelka med dodala, a ty po ní požadují uhradit peněžitou sankci. Společnost Kaufland Česká republika, v. o. s. v této souvislosti požaduje po stěžovatelce prostřednictvím platebního rozkazu částku ve výši 5.323.191,12 Kč. Stěžovatelka je tak za jedno jednání sankcionována vícekrát a krajský soud k tomu měl při posuzování přiměřenosti pokuty přihlédnout. Ze sdělení prvostupňového orgánu k dotazu stěžovatelky plyne, že si je prvostupňový orgán vědom finančních obtíží stěžovatelky a i přesto trvá na tom, že není pokuta likvidační. Vzhledem ke špatným hospodářským výsledkům a čerpanému jedenáctimilionovému úvěru jsou ekonomické obtíže stěžovatelky nepřekonatelné a uhrazení pokuty se proto stane jediným smyslem podnikatelské činnosti stěžovatelky. V takové situaci má daná pokuta podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, likvidační charakter, a otázku přiměřenosti výše pokuty proto krajský soud posoudil nesprávně. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, popř. i rozhodnutí správních orgánů.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se stěžovatelka skutková tvrzení o liberaci snaží uvádět účelově až v soudním řízení, přestože tak mohla učinit již ve správním řízení. V této situaci se nemohly správní orgány dané argumentaci relevantně věnovat. Odmítla dále, že by dohledatelnost pohybu medu měla být chápána jako liberační důvod. Poukázala na řadu rozsudků Nejvyššího správního soudu, z nichž podle jejího názoru jednoznačně plyne, že pro uplatnění liberace bylo nezbytné, aby stěžovatel měl zavedený vlastní kontrolní systém. Správní orgány neporušily ani zásadu legitimního očekávání, neboť je zřejmé, že se společnost MILA, s. r. o., dopustila méně závažného jednání, neboť závadný med nerozšiřovala mezi spotřebitele. Uložená pokuta je přiměřená okolnostem případu a námitky její likvidační povahy jsou ryze účelové. Obdobné podle žalované platí i k námitce povinnosti poskytnout peněžitá plnění společnosti Kaufland, v. o. s. Dále žalovaná poukázala na to, že stěžovatelka má velké zásoby medu, které lze nepochybně považovat za majetkovou hodnotu. Její úpadek proto není aktuální. V závěru vyjádření žalovaná navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Na úvod vypořádání kasačních námitek Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka byla oprávněna v žalobě namítat i skutečnosti, které ve správním řízení neuplatnila (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62). Pokud však stěžovatelka rezignovala na to, aby některé námitky uvedla již v odvolacím řízení, nelze správním orgánům vytýkat, že se danými otázkami nezabývaly zvlášť v situaci, kdy bylo povinností stěžovatelky, aby sama existenci takových skutečností tvrdila a prokazovala. Proto krajský soud nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že správní orgány nebyly povinny podrobněji zkoumat, zda došlo k naplnění důvodů pro uplatnění liberace v situaci, kdy stěžovatelka sama žádné argumenty v tomto ohledu vůči správním orgánům nepřednesla. Ze znění § 17i odst. 1 zákona o potravinách, resp. § 73 odst. 1 veterinárního zákona, jednoznačně vyplývá, že skutečnosti zakládající uplatnění liberace byla povinna tvrdit a prokazovat stěžovatelka. Ostatně k závěru, že tvrdit a prokazovat skutečnosti odůvodňující uplatnění liberace je povinen obviněný ze spáchání správního deliktu, dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 - 33. Závěry krajského soudu proto nejsou nijak překvapivé a jsou plně v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu. Proto nelze klást k tíži správních orgánů, že se danou otázkou zabývaly jen v omezené míře s tím, že důvody pro uplatnění liberace neshledaly, resp. aktivněji nevyhledávaly.

[11] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že podle čl. 17 nařízení (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, měla

stěžovatelka povinnost zajistit, aby med dodávaný na trh neobsahoval zakázané farmakologicky účinné látky. Podle čl. 14 odst. 3 nařízení (ES) č. 882/2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat se stěžovatelce stanovila povinnost zajistit, aby med dodávaný na trh neobsahoval zakázané farmakologicky účinné látky, které ji nezprostily ani uspokojivé výsledky kontroly ze strany polských celních orgánů. Liberační důvod proto nemůže založit skutečnost, že med prošel úspěšně kontrolou celních orgánů při vstupu na území Evropské unie z Ukrajiny do Polska při převozu realizovaném dodavatelkou stěžovatelky společností MILA s. r. o. Je potřebné zároveň doplnit, že se při vstupu medu na území Evropské unie jednalo o kontrolu namátkovou, z jejíž povahy vyplývá, že nebylo zkontrolováno každé jednotlivé balení medu či jeho šarže, a proto nemusely být nedostatky při kontrole zjištěny. Uvedená kontrola proto nemohla stěžovatelku stoprocentně ujistit o tom, že celá dodávka medu neobsahuje zakázané farmakologicky účinné látky.

[12] Z hlediska neuplatnění liberačních důvodů je rozhodující, že se stěžovatelka spoléhala výlučně na prohlášení poskytnutá jejím dodavatelem, resp. informace od polských celních orgánů, aniž by jakkoliv sama aktivně zkoumala, případně se alespoň pokusila zjistit, přítomnost zakázaných látek v medu. Stěžovatelka své kontrolní mechanismy zaměřila výlučně na otázku jakosti medu a nijak sama nekontrolovala obsah zakázaných látek. Lze proto konstatovat, že stěžovatelka nevynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Lze v této souvislosti jen doplnit, že stěžovatelka není trestána za to, že by snad neměla adekvátní kontrolní mechanismy, které neodhalily zakázané látky v medu. Přítomnost důsledného kontrolního mechanismus by však umožnila zkoumat, zda jeho vytvořením a dodržováním stěžovatelka vynaložila veškeré úsilí, které bylo od ní možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Jinými slovy, v takovém případě bylo by možné uvažovat o uplatnění liberace. V situaci, kdy uvedený mechanismus stěžovatelka vůbec neměla a obsah medu sama nijak nezkoumala, nepřichází možnost liberace v úvahu. Rovněž ani skutečnost, že by případná kontrola obsahu medu na zakázané farmakologicky účinné látky byla finančně náročná, nemůže být důvodem pro uplatnění liberace.

[13] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že rozhodnutí o udělení pokuty společnosti MILA, s. r. o. není předmětem přezkumu v rámci probíhajícího řízení. I přesto však lze uvést, že neobstojí pohled stěžovatelky, podle níž se uvedená společnost dopustila stejně závažného pochybení jako stěžovatelka. Stěžovatelka přehlíží, že u společnosti MILA, s. r. o. došlo k zajištění vadného medu ještě ve skladu před jeho distribucí mezi spotřebitele, resp. obchodní řetězce. Jednání stěžovatelky vedlo k rozšíření medu mezi velké množství konečných spotřebitelů, a je proto typově závažnější než jednání společnosti MILA, s. r. o. V obecnosti lze proto konstatovat, že odlišná výše pokuty zde má své opodstatnění.

[14] Nejvyšší správní soud dále neshledal, že by uložená pokuta byla nepřiměřená. Správní orgány důsledně vyhodnotily a vysvětlily, proč uložily pokutu v dané konkrétní výši a proč je pokuta přiměřená. Nejvyšší správní soud na dané vyhodnocení v obecné rovině odkazuje. Ke kasačním námitkám uvádí, že nepřiměřenost pokuty nezakládá ani skutečnost, že je stěžovatelka povinna uhradit sankce uložené jejím obchodním partnerům (obchodním řetězcům). Závazek uhradit případnou sankci totiž přijala stěžovatelka v rámci

svých obchodních jednání, a jedná se tak toliko o důsledek její podnikatelské činnosti. Nelze proto přijmout argument, že by se snad jednalo o dvojí postih za totožný skutek. K možným souvisejícím ekonomickým obtížím stěžovatelky je potřebné zdůraznit, že vznikly primárně ze soukromoprávních závazků uhradit obchodním partnerům případně uloženou sankci. Pokud by správní orgány musely bez dalšího přihlížet k soukromoprávním jednáním pachatelů, kteří se zavážou k plnění poměrně vysokých závazků, v důsledku čehož se mohou dostat do ekonomických problémů, mělo by to podle Nejvyššího správního soudu absurdní důsledky. Správní orgány by totiž mohly uložit jen pokutu v minimální výši, resp. by nemohly uložit pokutu žádnou, čímž by došlo k úplnému popření smyslu správního trestání. Podle Nejvyššího správního soudu je rozhodující, že ekonomické obtíže stěžovatelky způsobily, případně mohou způsobit, její závazky vůči odběratelům. Ty však přijala dobrovolně a na své podnikatelské riziko. Je proto potřeba při posuzování přiměřenosti pokuty vycházet z toho, zda by pokuta byla nepřiměřená v situaci, kdy by na sebe stěžovatelka zmíněné závazky nepřijala. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud uloženou pokutu neshledal jako nepřiměřenou. Správní orgány, včetně odkazu na konkrétní skutečnosti plynoucí mj. z účetnictví stěžovatelky, vysvětlily, proč uložily pokutu v dané výši a proč není nepřiměřená. S jejich závěry se Nejvyšší správní soud ztotožnil a uzavírá, že uložená pokuta není nepřiměřená.

[15] Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že samostatně nerozhodoval o žádosti stěžovatelky o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť neprodleně po předložení spisu a po nezbytném poučení účastníků řízení přikročil k meritornímu rozhodnutí. Za této situace by rozhodnutí o odkladném účinku bylo nadbytečné a neúčelné.

IV. Závěr

[16] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalované v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 30. října 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu