



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci žalobkyně **A. C. R., a. s.**, IČO X, se sídlem R. 520/117, J., P. 5, zastoupené Mgr. Renatou Fíkovou, advokátkou se sídlem v Praze 5, Neustupného 1834/18, proti žalované **Státní zemědělské a potravinářské inspekci – inspektorátu v Olomouci**, se sídlem v Olomouci, Pavelkova 13, o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalované ze dne 17. 10. 2016, č. j. SZPI/BF804-2/2016, ve věci kontroly dodržování povinností při uvádění potravin na trh,

takto:

I. Rozhodnutí ředitele Státní zemědělské a potravinářské inspekce – inspektorátu v Olomouci ze dne 17. 10. 2016, č. j. SZPI/BF804-2/2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 12.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Renaty Fíkové, advokátky se sídlem v Praze 5, Neustupného 1834/18.

Odůvodnění:

Žalobou doručenou krajskému soudu 25. 11. 2016 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí ředitele žalované ze dne 17. 10. 2016, č. j. SZPI/BF804-2/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a rozhodnutí o opatření Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 29. 9. 2016, č. j. D056-80731/16/D, kterým správní orgán I. stupně uložil žalobkyni, aby zpřístupnila spotřebitelům informace o konkrétních alergenních látkách u jednotlivých nebalených potravin (masných a lahůdkářských výrobků) na prodejně bez vyžádání spotřebitelem u obsluhy. Správní orgán I. stupně zjistil, že v prodejně žalobkyně u obslužného pultu s nebalenými masnými a lahůdkářskými výrobky bylo uvedeno na etiketách označení alergenních látek ve formě „alergeny: 1, 5, 6“ namísto označení „obsahuje:slovní označení alergenu“. Poblíž obslužného pultu byl viditelně vyvěšen seznam alergenních látek, ze kterého spotřebitel mohl zjistit, co znamenají jednotlivá číselná označení alergenů, což pro správní orgán I. stupně nebylo dostačující. Katalogové listy obsahující tabulku s výpisem alergenů u každého výrobku se nacházely za obslužným pultem v zázemí provozovny. Žalobkyně rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadla odvoláním, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Žalobní námítky

Žalobkyně v žalobě namítala, že rozhodnutí správních orgánů nemají oporu v platné legislativě a jdou zcela proti smyslu a účelu právních předpisů v oblasti označování potravin, zejména proti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení“). Účelem právní úpravy v oblasti alergenů je podle žalobkyně to, aby spotřebitelé měli možnost informovaného výběru potravin a aby konečný spotřebitel snadno porozuměl informacím uvedeným na označení a mohl učinit kvalifikované rozhodnutí, zda si potravinu koupí či nikoli.

Žalobkyně uvedla, že o alergenních látkách informuje spotřebitele bez vyžádání tak, že v těsné blízkosti nebaleného výrobku je cenová kazeta, na níž je uvedeno slovo „Alergeny:“ a číselné označení konkrétního alergenu (nikoli druhu). Současně bezprostředně za obslužným pultem nebo vedle něj, tj. v blízkosti místa nabízení a zároveň v jednom zorném poli s produkty, je cedule, na níž je velkým, snadno čitelným písmem uvedeno číselné a slovní označení alergenů tak, aby spotřebitel snadno přiřadil konkrétní alergen k číslici uvedené u produktu.

Žalobkyně měla za to, že vyvěšením slovního seznamu alergenních látek v blízkosti místa nabízení nebalených potravin a uvedením číselných kódů alergenů na cenových kazetách, naplňuje zákonnou podmínku viditelně zpřístupnit tyto údaje v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny k prodeji. Údaje o alergenech tedy žalobkyně zpřístupňuje spotřebiteli bez vyžádání. Opatření, které učinil správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí, konkrétně „*zpřístupnit spotřebitelům informace o konkrétních alergenních látkách u jednotlivých nebalených potravin (masných*

a lahůdkářských výrobků) na prodejně bez vyžádání spotřebitelem u obsluhy“, proto žalobkyně považuje za bezpředmětné.

Žalobkyně vycházela z čl. 21 nařízení, který stanoví, že součástí zveřejňovaných údajů má být název látky nebo produktu. Žalobkyně se domnívala, že tento požadavek je splněn i v případě, že je uveden číselný kód, který je v blízkosti této informace srozumitelným způsobem (na ceduli velkým písmem) s názvem alergenní látky ztotožněn. Pokud žalovaná trvá na tom, aby bylo přímo na cenovkové kazetě v těsné blízkosti produktu uvedeno slovo „obsahuje“, pak má žalobkyně za to, že toto sdělení (tj. sdělení, že produkt uvedené látky obsahuje) jasně vyplývá ze spojení slova a interpunkce ve znění „Alergeny:“.

Žalobkyně odkázala na kontrolní materiály a opatření jiných oblastních inspektorátů Státní zemědělské a potravinářské inspekce, které označování alergenů u masných a lahůdkářských výrobků způsobem např. „Alergeny:1,5“ žalobkyni nijak nevytkly a číselné označení alergenů nijak nezpochybnilo. Dále nesouhlasila s tím, že se striktní výklad nařízení týká jen některých subjektů, nikoli např. restaurací, které běžně označují alergeny číselnými kódy.

Žalobkyně proto navrhovala, aby krajský soud zrušil obě rozhodnutí správních orgánů a uložil žalované nahradit náklady řízení.

Vyjádření žalované

Žalovaná ve vyjádření ze dne 25. 1. 2017 sdělila, že správní orgán I. stupně při kontrole provedené u žalobkyně zjistil, že katalogové listy obsahující tabulku s výpisem alergenů u každého výrobku byly k dispozici v přípravně provozovny a spotřebitel do nich nemohl nahlédnout bez vyžádání u obsluhy. Proto dle správního orgánu I. stupně nebyly u těchto potravin viditelně zpřístupněny údaje podle čl. 44 odst. 1 písm. a) nařízení (údaje o alergenech) způsobem stanoveným v čl. 21 tohoto nařízení.

Protože žalobkyně nezpřístupnila spotřebitelům katalogové listy k volnému nahlédnutí, aplikoval správní orgán I. stupně čl. 21 věta druhá nařízení, vztahující se na případy, kdy není u potraviny uveden seznam složek. V tomto případě je pak jediným správným způsobem označení údajů podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení slovo „obsahuje“ a následně název látky nebo produktu ze seznamu v příloze II nařízení. Označení např. „alergen: 3, 10, 12“, byť doplněné seznamem alergenních látek umístěným v blízkosti prodejního pultu, není v souladu s čl. 21 nařízení. Kompletní složení výrobku na etiketách, které žalobkyně lepí na zakoupené zboží, není označováním podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), protože žalobkyně musí informace o alergenech poskytnout ještě před tím, než spotřebitel učiní výběr a potravinu zakoupí. V souladu s § 8 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách pokud u výrobku není uvedeno jeho složení a v seznamu jednotlivých složek nejsou zvýrazněny alergenní látky tak, aby byly jasně odlišeny od ostatních složek, je jediným označením v souladu se zákonem označení ve formátu např. „obsahuje: mléko“. Označování podle

číselných kódů je považováno za dobrovolnou informaci, protože nesplňuje požadavky na označování alergenů dle čl. 21 nařízení a porušuje povinnost stanovenou v § 8 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

Žalovaná provedla rozbor protokolů z kontrol provedených u žalobkyně jinými oblastními inspektoráty a vysvětlila, zda se jedná o stejné případy a kde našla odlišnosti. Také sdělila, že uvádění nebalených pokrmů v rámci stravovací služby na trh je samostatně upraveno v § 9 písm. a) zákona o potravinách. Na rozdíl od potravin spadajících pod toto ustanovení zákon o potravinách nestanoví, jakým způsobem má být informace o alergenech obsažených v pokrmech poskytnuta. U pokrmů v rámci stravovací služby je tedy označení „Alergeny:“ s číslicí dostačující.

Žalovaná proto navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

Krajský soud ověřil, že žalobu podala osoba k tomu oprávněná, po vyčerpání řádných opravných prostředků a žaloba splňuje všechny formální náležitosti. Žalobkyně podala žalobu ve lhůtě podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Je tedy věcně projednatelná.

Krajský soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, krajský soud neshledal.

Krajský soud rozhodl o žalobě bez jednání na základě § 76 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Opatřením ze dne 29. 9. 2016, č. j. D056-80731/16/D, uložil správní orgán I. stupně podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, žalobkyni následující povinnost: *„Zpřístupnit spotřebitelům informace o konkrétních alergenních látkách u jednotlivých nebalených potravin (masných a lahůdkářských výrobků) na prodejně bez vyžádání spotřebitelem u obsluhy“*. Správní orgán I. stupně při provedené kontrole v provozovně žalobkyně zjistil, že u obslužného pultu s 44 druhy nebalených potravin, které byly uváděny na trh, bylo uvedeno přímo na etiketách v těsné blízkosti těchto potravin číselné vyjádření alergenních látek např. ve formě „alergeny: 1, 5, 6“. V blízkosti obslužného pultu byl současně vyvěšen seznam alergenních látek, který vysvětloval, co znamenají jednotlivá čísla uvedená u alergenů. Katalogové listy obsahující tabulku s výpisem alergenů u každého výrobku byly v době kontroly spotřebitelům k dispozici za obslužným pultem v zázemí provozovny, konkrétně v přípravně.

U potravin tedy podle správního orgánu I. stupně nebyly viditelně zpřístupněny čitelné údaje podle čl. 44 odst. 1 písm. a) nařízení způsobem stanoveným v čl. 21 tohoto nařízení. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí tedy vyslovil, že pokud

seznam složek není u výrobku uveden, musí být součástí údajů podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení slovo „obsahuje“ a následně název látky nebo produktu ze seznamu v příloze II nařízení.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojila žalobkyně odvoláním, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a opatření správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná zopakovala, že alergenní látky musí být spotřebiteli zpřístupněny způsobem stanoveným v čl. 21 nařízení. Z toho vyplývá, že není-li uveden seznam složek, musí být součástí údajů podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení slovo „obsahuje“ a následně název látky nebo produktu ze seznamu uvedeného v příloze II nařízení. Číselný údaj uváděný žalobkyní, který následuje po slově „alergeny“, není názvem látky ve smyslu čl. 21 nařízení. Jedná se pouze o dobrovolný doprovodný údaj nad rámec stanovených povinností. Žalovaná dále uvedla, že v blízkosti místa nabízení nebalených potravin může být pro spotřebitele k dispozici (např. na vitríně) katalog jednotlivých výrobků (zalamínovaný text, elektronická tabule apod.), u nichž je uveden seznam složek použitých pro jejich výrobu, v jehož textu jsou zvýrazněny alergeny. V katalogu může být buď slovně uveden konkrétní název látky a tento název je současně zvýrazněn tak, aby byl jasně odlišen od ostatních složek uvedených v seznamu, nebo katalog výrobků neobsahuje úplný seznam složek, ale musí být jeho součástí upozornění, že výrobek „obsahuje“ a vypsány konkrétní název látky způsobující alergii.

Dále žalovaná vysvětlila, že není oprávněna posuzovat opatření uložená v působnosti jiných inspektorátů Státní zemědělské a potravinářské inspekce.

Relevantní právní úprava

Ustanovení § 8 zákona o potravinách v 1. odstavci stanoví, že provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh nebalenou potravinu, je povinen tam, kde je tato potravina přímo nabízena k prodeji spotřebiteli, v její těsné blízkosti viditelně umístit snadno čitelný údaj obsahující jméno nebo obchodní název a adresu sídla provozovatele potravinářského podniku, který potravinu vyrobil, údaj o množství hlavní složky v hmotnostních procentech, stanoví-li tak prováděcí právní předpis, údaj o třídě jakosti, stanoví-li tak prováděcí právní předpis nebo přímo použitelný předpis Evropské unie, a podle podmínek stanovených pro balené potraviny přímo použitelným předpisem Evropské unie o označování potravin tyto údaje:

- a) název potraviny,
- b) země nebo místo původu včetně označení původu potraviny stanovené přímo použitelným předpisem Evropské unie,
- c) údaje podle čl. 10 odst. 1 nařízení,
- d) údaj o čistém množství u pekařských a cukrářských výrobků.

(2) Provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 je povinen v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny k prodeji viditelně zpřístupnit podle podmínek stanovených pro balené potraviny přímo použitelným předpisem Evropské unie o označování potravin další snadno čitelné údaje:

- a) datum použitelnosti nebo datum minimální trvanlivosti,
- b) údaje podle čl. 44 odst. 1 písm. a) nařízení,

c) další údaje, stanoví-li tak prováděcí právní předpis nebo přímo použitelný předpis Evropské unie.

(3) Provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 může údaje podle odstavce 2 písm. a) uvést pouze na etiketě nebo obalu potraviny zabalené v místě prodeje na žádost spotřebitele.

(4) Provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 je povinen na vyžádání spotřebitele sdělit nebo v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny k prodeji viditelně a snadno čitelně zpřístupnit údaje podle čl. 9 odst. 1 písm. b) a čl. 22 nařízení.

V zákoně o potravinách zmiňovaný čl. 9 nařízení upravuje v odstavci 1 pod písmeny a) – d) seznam povinných údajů. Pro nyní rozhodovanou věc je významné, že se povinně uvádějí tyto údaje:

a) název potraviny;

b) seznam složek;

c) každá látka nebo pomocná látka uvedená na seznamu v příloze II nařízení nebo odvozená z látky či produktu uvedených na seznamu v příloze II nařízení způsobující alergie nebo nesnášenlivost, která byla použita při výrobě nebo přípravě potraviny a je v konečném výrobku stále přítomna, byť v pozměněné podobě (pozn. soudu: tzv. alergen).

Podle čl. 9 odstavce 2 nařízení se shora uvedené povinné údaje uvádějí slovy a čísly, mohou být rovněž vyjádřeny piktogramy nebo symboly.

Článek 44 nařízení se zabývá vnitrostátními opatřeními pro nebalené potraviny. Stanoví, že jsou-li potraviny nabízeny k prodeji konečnému spotřebiteli nebo zařízením společného stravování nebalené nebo jsou-li baleny v místě prodeje na žádost spotřebitele nebo baleny do hotového balení pro přímý prodej,

a) je poskytnutí údajů stanovených v čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení (pozn. soudu: tzv. alergen) povinné;

b) není poskytnutí dalších údajů uvedených v člancích 9 a 10 nařízení povinné, pokud členské státy nepřijmou vnitrostátní opatření vyžadující uvedení některých nebo všech těchto údajů nebo jejich částí.

Nařízení v čl. 44 odst. 2 dále stanoví, že členské státy mohou přijmout vnitrostátní opatření pro způsob poskytování údajů nebo jejich částí podle odstavce 1 a případně pro způsob jejich vyjadřování a uvádění.

Článek 21 nařízení se zabývá označováním určitých látek nebo produktů vyvolávajících alergie nebo nesnášenlivost. V prvním odstavci stanoví, že aniž jsou dotčena pravidla přijatá podle čl. 44 odst. 2 nařízení, musí údaje podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení splňovat tyto požadavky:

a) uvádějí se v seznamu složek v souladu s pravidly stanovenými v čl. 18 odst. 1 nařízení s jasným odkazem na název látky nebo produktu ze seznamu v příloze II nařízení a

b) název látky nebo produktu ze seznamu v příloze II nařízení je zvýrazněn tak, aby byl jasně odlišen od ostatních složek uvedených v seznamu, například typem či stylem písma nebo barvou pozadí.

Článek 21 v druhém odstavci stanoví, že není-li seznam složek uveden, musí být součástí údajů podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení slovo „obsahuje“ a následně název látky nebo produktu ze seznamu v příloze II nařízení.

Posouzení žalobních bodů

Aby krajský soud mohl věc rozhodnout, musel zejména posoudit, jakou formou je provozovatel potravinářského podniku (dále jen „provozovatel podniku“) oprávněn označovat nebalené potraviny, aby byli spotřebitelé dostatečně informováni o alergenech obsažených v těchto potravinách.

Krajský soud se proto nejprve zabýval účelem právní úpravy týkající se označování alergenů. Základní pravidla pro označení alergenů stanovuje nařízení, které mimo jiné obsahuje důvody, pro které Evropský parlament a Rada Evropské unie toto nařízení přijaly. Jedním z důvodů (uvedeným pod bodem 3 důvodů pro přijetí nařízení) je to, aby bylo dosaženo vysoké míry ochrany zdraví spotřebitelů a zaručeno jejich právo na informace; spotřebitelé by měli být patřičně informováni o potravinách, které konzumují. V bodě 9 důvodů pro přijetí nařízení je uvedeno, že původní cíle a základní součásti současných právních předpisů v oblasti označování potravin stále platí, je však třeba tyto předpisy zjednodušit, aby se zajistilo jejich snadnější dodržování a lepší srozumitelnost pro zúčastněné subjekty, a zmodernizovat je tak, aby zohledňovaly nový vývoj v oblasti informací o potravinách. V bodě 9 je dále uvedeno, že toto nařízení slouží jak zájmům vnitřního trhu, neboť zjednodušuje právní předpisy, zajišťuje právní jistotu a omezuje byrokratickou zátěž, tak zájmům občanů, neboť žádá, aby byly potraviny označovány jasným, srozumitelným a čitelným způsobem.

Z výše uvedených důvodů pro přijetí nařízení vyplývá, že cílem nařízení byla co nejvyšší informovanost spotřebitelů o potravinách, které konzumují, ale také snížení byrokracie související s označováním potravin. Zde krajský soud podotýká, že je zdůrazněno i snadnější dodržování a srozumitelnost potravinového práva, a to nejen pro spotřebitele, ale i pro subjekty, na které se vztahují povinnosti stanovené nařízením.

Bod 49 důvodů pro přijetí nařízení se již konkrétně týká informací o alergenech u nebalených potravin. Je zde uvedeno: *„Členské státy by si měly ponechat právo stanovit v závislosti na místních podmínkách a okolnostech pravidla poskytování informací týkajících se nebalených potravin. Ačkoliv v těchto případech je poptávka spotřebitelů po dalších informacích omezená, za velmi důležité jsou považovány informace o případných alergenech. Existují důkazy, že příčinou většiny projevů potravinové alergie jsou nebalené potraviny. Proto by informace o případných alergenech měly být spotřebiteli poskytnuty vždy“*. Státům, na které nařízení dopadá, měla proto být zachována možnost zohlednit místní okolnosti, ale také místní podmínky ve vzájemném vztahu k poskytování informací

o nebalených potravinách. V této souvislosti je ale zdůrazněn význam informací o alergenech, které členské státy nesmí omezit či neposkytovat, aby bylo chráněno zdraví spotřebitelů.

Krajský soud proto zkoumal vzájemný vztah vnitrostátní úpravy, konkrétně § 8 zákona o potravinách, a jednotlivých článků nařízení, které se vztahují na označování alergenů. Nejprve se zabýval čl. 9 nařízení, který stanovuje seznam povinných údajů, které je nutné uvádět u potravin. V čl. 9 odst. 1 písm. b) nařízení je jako povinný údaj uveden seznam složek. Tento pojem je upravený v čl. 18 bod 1 nařízení a jedná se o seznam, který obsahuje všechny složky potravin seřazené sestupně podle hmotnosti, stanovené v okamžiku jejich použití při výrobě potravin. Seznam složek může spotřebitel poznat tak, že je na potravině uvedený nadpis obsahující slovo „složení“.

Dalším povinným údajem uvedeným v čl. 9 bodě 1 písm. c) nařízení je každá látka nebo pomocná látka uvedená na seznamu v příloze II nařízení nebo odvozená z látky či produktu uvedených na seznamu v příloze II nařízení způsobující alergie nebo nesnášenlivost, která byla použita při výrobě nebo přípravě potravin a je v konečném výrobku stále přítomna, byť v pozměněné podobě (dále jen „alergeny“). Příloha II nařízení obsahuje seznam látek nebo produktů, které vyvolávají alergie nebo nesnášenlivost, konkrétně jsou tyto látky nebo produkty uvedeny pod body 1 až 14. Např. v bodě 1 jsou zmíněny obiloviny obsahující lepek, v bodě 2 koryši a výrobky z nich, v bodě 3 vejce a výrobky z nich atd. Krajský soud podotýká, že toto číselné označování alergenů je spotřebitelům známé, protože ho využívají restaurační zařízení při označování alergenů u jimi zhotovených pokrmů.

Lze tedy uzavřít, že v souladu s čl. 9 nařízení je povinným údajem uváděným na potravině jak seznam složení [čl. 9 odst. 1 písm. b) nařízení], tedy seznam všech složek obsažených v potravině, tak alergeny [čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení].

V nyní rozhodované věci se krajský soud nezabýval zveřejněním povinných informací o alergenech u všech potravin, ale pouze u nebalených potravin. Dostupnost a umístění povinných informací o všech potravinách upravuje čl. 12 nařízení, který v odst. 5 stanoví, že v případě nebalených potravin se použije čl. 44 nařízení. Podle tohoto článku jsou-li potraviny nabízeny k prodeji konečnému spotřebiteli nebo zařízením společného stravování nebalené nebo jsou-li baleny v místě prodeje na žádost spotřebitele nebo baleny do hotového balení pro přímý prodej,

a) je povinné poskytnutí údajů o alergenech [údaje stanovené v čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení];

b) není poskytnutí dalších údajů uvedených v člancích 9 a 10 nařízení povinné (pozn. soudu: tedy jiné informace než o alergenech), pokud členské státy nepřijmou vnitrostátní opatření vyžadující uvedení některých nebo všech těchto údajů nebo jejich částí.

Podle čl. 44 odst. 2 nařízení mohou členské státy přijmout vnitrostátní opatření pro způsob poskytování údajů nebo jejich částí podle odstavce 1 a případně

pro způsob jejich vyjadřování a uvádění. Tímto vnitrostátním předpisem upravujícím informace poskytované spotřebiteli u nebalených potravin je v České republice zákon o potravinách.

Zákon o potravinách v § 8 upravuje, jaké údaje je provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh nebalenou potravinu (dále jen „provozovatel podniku“), povinen zveřejnit při jejich prodeji spotřebiteli, a současně stanoví, kde má provozovatel podniku tyto údaje umístit. Vyžaduje, aby některé údaje byly umístěny v těsné blízkosti potraviny, jiné v blízkosti místa nabízení nebo byly případně sděleny spotřebiteli pouze na vyžádání.

Pro nyní rozhodovanou věc je významné, jakým způsobem se dle vnitrostátního práva zpřístupňuje seznam složek a informace o alergenech. Provozovatel podniku je podle § 8 odst. 2 zákona o potravinách povinen v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny v prodejně viditelně zpřístupnit údaje o alergenech [pozn. soudu: konkrétně uvádí údaje podle čl. 44 odst. 1 písm. a) nařízení, čl. 44 odkazuje v odst. 1 písm. a) na údaje stanovené v čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení, tedy na alergeny]. Zpřístupnění seznamu složek je upraveno v § 8 odst. 4 zákona o potravinách, podle kterého údaje dle čl. 9 odst. 1 písm. b) nařízení, tedy seznam složek, má provozovatel podniku povinnost sdělit spotřebiteli na jeho vyžádání nebo tyto údaje viditelně a snadno čitelně zpřístupnit v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny. Pro nyní rozhodovanou věc je proto významné, že seznam složek může tedy podle § 8 zákona o potravinách být přímo zpřístupněný, nebo si jej může spotřebitel vyžádat. Naopak alergeny musí být zpřístupněny vždy, zákon o potravinách zcela vylučuje možnost sdělit alergeny u nebalených potravin pouze na vyžádání.

Zákon o potravinách v § 8 odst. 5 dále uvádí, že způsob označování nebalených potravin stanoví prováděcí předpis. Tím v době rozhodování správních orgánů byla vyhláška č. 113/2005 Sb., o způsobu označování potravin a tabákových výrobků (dále jen „vyhláška o označování potravin“). Ta byla účinná pouze do 31. 12. 2016, v současné době je účinná vyhláška č. 417/2016 Sb., o některých způsobech označování potravin. Vyhláška o označování potravin v § 8 odst. 10 pouze stanovila, že alergenní složka nebo jakákoli látka z ní pocházející, která byla použita při výrobě potraviny a je v konečném výrobku stále obsažena, a to i ve změněné formě, se zřetelně označí názvem alergenní složky ve složení potraviny. Toto označení není povinné, pokud název, pod kterým je potravina prodávána, jednoznačně odkazuje na tuto složku.

Jak vyplývá z výše uvedených ustanovení zákona o potravinách a prováděcí vyhlášky, vnitrostátní úprava týkající se alergenů bližší pravidla pro označování alergenů neobsahuje. Proto aniž by byla dotčena vnitrostátní opatření pro způsob poskytování údajů u nebalených potravin, použije se v této souvislosti čl. 21 nařízení. Ten již konkrétním způsobem upravuje označování alergenů. Alergeny se dle tohoto článku musí uvádět v seznamu složek, který obsahuje nadpis „složení“ a seznam všech složek potraviny seřazených sestupně podle hmotnosti. Alergeny ale v tomto seznamu musí být zvýrazněny tak, aby byly jasně odlišeny od ostatních složek (např. typem, stylem písma, barvou pozadí).

Krajský soud se musel ale podrobně zabývat čl. 21 odst. 2 nařízení, který žalobkyně a žalovaná interpretují zcela odlišně a vyvozují z něj různé povinnosti. Krajský soud proto musel zejména vyložit větu uvedenou v čl. 21 odst. 2 nařízení, která zní: „*Není-li seznam uveden, musí být součástí údajů podle čl. 9 odst. 1 písm. c) slovo „obsahuje“ a následně název látky nebo produktu ze seznamu v příloze II.*“ Na výkladu této věty, že pokud není seznam složení uveden, musí být součástí údajů o alergenech slovo „obsahuje“ a název alergenu, založily správní orgány svá rozhodnutí. Správní orgány dovodily, že v případě, že nebyl seznam složení zpřístupněn v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny, má provozovatel podniku povinnost v blízkosti místa nabízení uvést označení alergenů pouze jedním možným způsobem, a tedy slovy „obsahuje.“ a následně slovním označením alergenů. S tímto názorem se krajský soud neztotožňuje.

Krajský soud má za to, že článek 21 nařízení je vždy nutné posuzovat v souvislosti s vnitrostátní úpravou uvedenou v § 8 zákona o potravinách. Přestože je nařízení přímo použitelným předpisem Evropské unie, u kterého na rozdíl od směrnic není nutná inkorporace do vnitrostátního práva, nyní posuzované nařízení umožňuje v čl. 44 specifickou vnitrostátní úpravu označování nebalených potravin. Jak zákon o potravinách, tak prováděcí vyhlášky, se zásadním způsobem od nařízení neodchylují. Přesto je potřeba při posouzení způsobu zpřístupňování alergenů vycházet z jejich vzájemné souvislosti.

Jak již bylo shora uvedeno, § 8 odst. 4 zákona o potravinách stanoví, že seznam složek může být spotřebiteli zpřístupněn dvěma způsoby. Provozovatel podniku může seznam složek sdělit spotřebiteli na vyžádání nebo tyto údaje viditelně a snadno čitelně zpřístupnit v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny; údaje o alergenech musí být uvedeny vždy. Krajský soud se proto zabýval vztahem § 8 zákona o potravinách a čl. 21 nařízení a na základě výkladu těchto dvou ustanovení ve vzájemné souvislosti dospěl k závěru, že může dojít ke dvěma situacím.

První situace nastane, pokud provozovatel podniku nezpracuje seznam složek. Nařízení v čl. 19 a vyhláška o označování potravin v § 8 odst. 6 to provozovatelům podniku umožňují. Za této situace seznam složek není uveden a součástí údajů o alergenech musí být slovo „obsahuje“ a slovní označení alergenu, tedy jeho název. Cílem této povinnosti je ochrana spotřebitele, který musí mít alespoň v jednom zdroji informací uvedeno označení konkrétního alergenu ve slovní podobě. Pokud by totiž tuto povinnost nařízení nevyžadovalo, neexistoval by v případě absence seznamu složek žádný dokument nebo zdroj, ve kterém by byla alergenní látka uvedena slovně. Protože vnitrostátní právní předpisy označování alergenů nikde odlišně neupravují, nemohou se provozovatelé podniku od tohoto označení odchýlit. Nezpracují-li seznam složek, musí alergeny označovat závazně stanoveným způsobem podle čl. 21 odst. 2 nařízení ve formě „obsahuje:název alergenu“.

K druhé situaci dojde, pokud provozovatel podniku seznam složek zpracuje a buď jej zpřístupní v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny k prodeji nebo jej

sdělí spotřebiteli na vyžádání podle § 8 odst. 4 zákona o potravinách. Jak vyplývá z čl. 21 nařízení, musí být součástí seznamu složek slovní údaj o alergenech (tedy jejich název), zvýrazněný odlišným typem písma nebo podobným způsobem. V nyní rozhodované věci seznam složek uvedený v katalogových listech nebyl zpřístupněn v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny k prodeji, ale katalogové listy se nacházely v přípravně, do které nemají spotřebitelé přístup. Žalobkyně tedy jednala způsobem předvídaným v § 8 odst. 4 zákona o potravinách, který umožňuje, aby provozovatel podniku seznam složek sdělil spotřebiteli na vyžádání. Žalovaný tímto postupem neporušil vnitrostátní právní úpravu, tento postup mu žalovaná ani nevytýká. Spornou otázkou je však to, zda žalobkyně měla správně zpřístupněny údaje o alergenech, či nikoli.

Žalovaná uvádí, že jediným možným způsobem označení alergenů za situace, že žalobkyně zpracovala seznam složek a zpřístupňovala jej pouze na vyžádání, by bylo označení „obsahuje:název alergenu“. Vycházela i zde z čl. 21 nařízení, který, jak již bylo několikrát uvedeno, stanovuje, že není-li seznam složek uveden, musí být součástí údajů o alergenech slovo „obsahuje“ a název látky nebo produktu ze seznamu v příloze II nařízení. Žalovaná tedy z toho, že seznam složek nebyl volně přístupný, dovodila, že seznam složek ve vztahu k označování alergenů „nebyl uveden“ ve smyslu čl. 21 odst. 2 nařízení. S tímto závěrem žalované se krajský soud neztotožňuje.

Podle krajského soudu se shora uvedené označování alergenů ve formě „obsahuje: název alergenu“ použije pouze v případě, že seznam složek skutečně není uveden, tedy vůbec neexistuje. Tak tomu ale v nyní rozhodované věci nebylo. Žalobkyně využila druhou zákonem předvídanou možnost zveřejnění seznamu složek, a to prostřednictvím sdělení složení potraviny na vyžádání spotřebitele, proto se vypracované katalogové listy se seznamem složek nacházely v přípravně. Nelze se tedy ztotožnit s úvahou žalované, že seznam složek vůbec nebyl zpracován. Žalobkyně jako provozovatel podniku seznam složek zpracovala, spotřebitel měl tedy možnost získat přesné a určité informace o alergenech zpřístupněných způsobem podle čl. 21 písm. a) a b) nařízení, tedy existoval zdroj informací, ve kterém byl alergen označen slovně, tedy svým názvem. Tím by ale žalobkyně nesplnila veškeré povinnosti, které jí potravinové právo ukládá. Zde krajský soud zdůrazňuje, že pouze takto poskytnuté informace o alergenech, tedy na vyžádání v seznamu složek, by nebyly v souladu s nařízením ani s § 8 zákona o potravinách. Z obou těchto právních předpisů totiž vyplývá, že údaje o alergenech musí být spotřebiteli povinně zpřístupněny, a to nikoli na vyžádání, ale viditelně při prodeji potraviny, aby spotřebitel mohl uskutečnit kvalifikovaný výběr potraviny na základě dostatečných informací o látkách, které by mohly ovlivnit jeho zdravotní stav. Nestanoví však již striktní formu tohoto přímého zveřejnění a ponechává na provozovateli podniku, jak informace o alergenech viditelně zpřístupní. Krajský soud má za to, že žalobkyně byla sice oprávněna mít katalogové listy obsahující slovní označení alergenních látek v souladu s čl. 21 nařízení v přípravně a poskytovat spotřebitelům informace o seznamu složek na vyžádání, ale současně měla povinnost spotřebitelům viditelně zpřístupnit informaci o alergenech. Na rozdíl od žalované se ale krajský soud domnívá, že žalobkyně splnila i tuto povinnost.

Jak již bylo uvedeno shora, žalovaná netvrdila, že žalobkyně informace o alergenech v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny vůbec nezpřístupnila, ale brojila pouze proti tomu, jakým způsobem tak žalobkyně učinila. Podle žalované jediným možným označením bylo uvedení slova „obsahuje“ a názvu alergenu, nikoli označení „alergeny:1,2,3“ s vysvětlivkou v zorném poli spotřebitele. S tímto názorem se ale krajský soud neztotožňuje. Označovat alergeny způsobem vyžadovaným žalovanou má provozovatel podniku pouze v případě, že není vůbec zpracován seznam složek, tedy seznam složek (se slovním označením alergenních látek zvýrazněných v rámci celkového složení v souladu s čl. 21 nařízení) vůbec neexistuje. Krajský soud opakuje, že nařízení úpravou v čl. 21 odst. 2 chrání spotřebitele, který – při neexistenci seznamu složek – bude mít díky tomuto jednotnému označení zajištěn alespoň jeden pramen prokazující obsah alergenů dostatečně konkrétním způsobem. V nyní rozhodované věci, pokud by spotřebiteli nestačilo označení alergenů provedené žalobkyní a požadoval by slovní označení způsobem podle čl. 21 nařízení, měl možnost si vyžádat seznam složení.

Krajský soud považuje za nutné zdůraznit, že provozovatelé podniku nemohou alergeny u nebalených potravin zpřístupnit spotřebiteli libovolným způsobem. Vždy musí splnit povinnost stanovenou v § 8 odst. 2 zákona o potravinách, tedy v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny k prodeji *„viditelně zpřístupnit podle podmínek stanovených pro balené potraviny přímo použitelným předpisem Evropské unie o označování potravin další snadno čitelné údaje: údaje podle čl. 44 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011.“* Z toho vyplývá, že alergeny musí být zpřístupněny 1) v blízkosti místa nabízení, 2) viditelně, 3) snadno čitelně, 4) podle podmínek pro balené potraviny dle nařízení. Z čl. 13 nařízení vyplývá, že *„aniž jsou dotčena opatření přijatá na vnitrostátní úrovni podle čl. 44 odst. 2, vyznačují se povinné informace o potravině na viditelném místě tak, aby byly dobře viditelné, snadno čitelné, a je-li to vhodné, nesmazatelné. Nesmějí být žádným způsobem skryty, zastřeny ani přerušeny jiným textem nebo vyobrazením či jiným zasahujícím materiálem ani od nich nesmí být odváděna pozornost.“* Podle krajského soudu žalobkyně všechny tyto povinnosti splnila. Žalobkyně zpracovala seznam složek, ve kterém byly uvedeny alergeny v souladu s čl. 21 nařízení. Současně přímo u prodávané potraviny uvedla slovo „alergeny:“ a číslo, které je v souladu s číselným označením alergenních látek uvedených v příloze II nařízení. V blízkosti místa nabízení dále vyvěsila dostatečně srozumitelnou, viditelnou a spotřebitele nijak matoucí legendu, která vysvětlovala, co znamenají jednotlivá čísla. Spotřebitel tak přehledně bez vyžádání či vyhledávání jakýchkoli informací měl ucelenou informaci o alergenech kombinací číselného označení a slovního názvu. Podle krajského soudu tak žalobkyně splnila povinnosti stanovené v § 8 odst. 2 zákona o potravinách, protože alergeny byly zpřístupněny 1) v blízkosti místa nabízení, 2) viditelně, 3) byly snadno čitelné, 4) informace nebyly smazatelné, nebyly skryty, zastřeny ani přerušeny jiným textem a nebyla od nich odváděna pozornost.

Krajský soud má za to, že výklad čl. 21 nařízení a § 8 zákona o potravinách provedený žalovanou byl zcela formalistický a neodpovídal důvodům pro přijetí nařízení. Účelem nařízení bylo to, aby byli spotřebitelé dostatečným způsobem, jasně, neklamavě a přehledně informováni o složení potravin, a to mimo jiné o alergenech, které mohou mít negativní vliv na jejich zdraví. Vzhledem k tomuto

možnému negativnímu vlivu na zdraví je pak úprava týkající se alergenů striktnější a informace o alergenech není možné za žádných okolností zpřístupnit pouze na vyžádání, jak je tomu např. u seznamu složek. Spotřebitel je oprávněn mít před koupí potraviny postaveno najisto, zda vybraná potravina nějaký alergen obsahuje či nikoli, a žalobkyně této povinnosti dostala. Žalobkyně vycházela z přímo použitelného nařízení, v jehož příloze II je uvedený očíslovaný seznam alergenů, který žalobkyně při zpřístupnění alergenů použila, nevytvářela libovolné označení alergenů, které by mohlo být pro spotřebitele nejasné nebo matoucí. Podle krajského soudu je pro spotřebitele, který se chce vyvarovat koupě potraviny s alergenem, číselné označení alergenu dostatečné, jsou-li v blízkosti místa prodeje potraviny viditelně zpřístupněny vysvětlivky číselného označení alergenu. Pokud by však spotřebitel chtěl provést výběr potraviny na základě slovního vyjádření alergenů podle čl. 21 nařízení, měl možnost si od obsluhy vyžádat katalogové listy obsahující seznam složek se zvýrazněným slovním označením – názvem - alergenů.

Tento názor podporuje i další cíl nařízení, pro který bylo nařízení přijato. Účelem nařízení bylo snadnější dodržování předpisů v oblasti označování potravin a lepší srozumitelnost pro zúčastněné subjekty (bod 9 důvodů pro přijetí nařízení). Číselné označení alergenů s vysvětlivkou v blízkosti potraviny za situace, kdy provozovatel podniku zpracoval katalogové listy, je podle krajského soudu dostatečné a neodporuje nařízení ani zákonu o potravinách. Způsob označení alergenů, který zvolila žalobkyně, spotřebitele nijak neznevýhodňuje a nesnižuje jeho informovanost. Argumentem pro řešení zvolené žalobkyní může být i to, že spotřebitelé jsou na číselné označování alergenů dle přílohy II nařízení zvyklí z restaurací, a dále to, že číselné označení alergenů jde vsříct i spotřebitelům z jiných členských států Evropské unie. Díky číselnému označení podle nařízení získají informaci o alergenech i osoby, které nerozumí českému názvu. Český spotřebitel však díky české vysvětlivce není nijak znevýhodněn a nadto může označení alergenu názvem podle čl. 21 nařízení získat ze seznamu složek.

Krajský soud proto uzavírá, že žalobkyně neporušila své povinnosti vyplývající z § 8 zákona o potravinách a nařízení v případě, že zpřístupnila informace o alergenech u nebalených potravin v seznamu složek v katalogových listech, které předkládala spotřebiteli na vyžádání, a současně v blízkosti místa nabízení nebalené potraviny viditelně a snadno dostupně zpřístupnila alergeny obsažené v potravině jejich číselným označením dle přílohy II nařízení a současně tato čísla na viditelném místě v blízkosti prodeje nebalené potraviny vysvětlila.

Z výše uvedených důvodů krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalované pro nezákonnost dle 78 odst. 1 s. ř. s. a současně vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Při novém projednání věci je žalovaná vázána právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení plně úspěšným účastníkem a má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši **12.228 Kč**, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí ve výši 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1.000 Kč [položka 18, bod

2, písm. a) a položka 20 přílohy k zákonu č. 549/1991, o soudních poplatcích (sazebník poplatků)], celkově ve výši 4.000 Kč, z odměny za zastoupení advokátem ve výši 6.200 Kč za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby) dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5, § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., z náhrady dvou režijních paušálů po 300 Kč, celkem 600 Kč dle § 13 odst. 1, odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. za výše uvedené úkony právní služby, z náhrady 21% DPH z přiznané odměny a náhrad ve výši 1.428 Kč dle § 57 odst. 2 s. ř. s.

Krajský soud proto uložil žalované zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení výše uvedenou částku, a to dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen o. s. ř.) k rukám advokáta, který žalobkyni v řízení zastupoval, ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, **může** oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Olomouci dne 28. listopadu 2017

Za správnost vyhotovení:
M. Ch.

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu