



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Levné potraviny s. r. o.**, se sídlem K Říčanům 375, Praha 10, zastoupena JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 504/15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 12. 2019, č. j. 15 A 19/2016 - 86,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze 7. 4. 2015, č. j. SZPI/AA584-42/2015, uložila Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále též „správní orgán I. stupně“) žalobkyni výrokem I. úhrnnou pokutu ve výši 600 000 Kč za naplnění skutkové podstaty správních deliktů uvedených v § 17a odst. 1 písm. e) a j) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o potravinách“), v § 17 odst. 2 písm. b) a q) téhož zákona a v § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o inspekci“). Dále žalobkyni pod výroky II. až IV. uložila povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 12 540 Kč, náklady dodatečné kontroly ve výši 500 Kč a náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Rozhodnutím ze dne 19. 11. 2015, č. j. SZPI/AA584-54/2015, žalovaná k odvolání žalobkyně změnila výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že jej strukturovala a upřesnila. Ve zbylých výrocích rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 20. 1. 2016, č. j. 62 A 5/2016 - 42, postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“). Ten žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Neshledal namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované. Podle krajského soudu byl výrok týkající se nedostatků předložené Analýzy nebezpečí a kritické kontrolní body HACCP (dále též „systém HACCP“) srozumitelný a určitý. Žalovaná rovněž dostatečně reagovala na námitku týkající se náplně kontrolní činnosti správního orgánu I. stupně a vymezení pojmu „prodejní plocha“. Implicitně vypořádala i námitky poukazující na to, že zjištěné nedostatky neměly negativní vliv na zdraví spotřebitelů. Dostatečně určité jsou také výroky týkající se umyvadel nevybavených příívodem teplé vody, včetně jejich identifikace. Podle soudu netrpí nepřezkoumatelností ani závěr žalované, že je třeba, aby teplá voda z příívodu skutečně tekla či její vyjádření k námitkám směřujícím proti zjištění hygienických nedostatků. Žalovaná se taktéž řádně zabývala případnou liberací žalobkyně a stanovením výše uložené pokuty.

[4] Krajský soud se ztotožnil rovněž s věcným posouzením žalované. Uvedl, že přímo v textu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále též „nařízení o hygieně“) je obsažen požadavek, aby teplá voda z příívodu skutečně tekla. Nestačí, že teplá voda může být obstarávána jiným způsobem. Dále shledal jako účelovou argumentaci žalobkyně, že hygienické nedostatky zjištěné v prostoru pod mřížkou samoobslužné chladicí vitríny s baleným zbožím představovaly běžné znečištění. Poukázal na charakter znečištění a na vyjádření žalobkyně ve správním řízení, že odpovědná prodávačka opomněla uvedený prostor vyčistit. Nepřisvědčil ani tvrzení, že byl tento skutek v oznámení o zahájení řízení vymezen zcela vadně a neurčitě. Dále krajský soud konstatoval, že nedostatek spočívající v poškození omítky stropu byl řádně zaznamenán v protokolu o kontrole a žalobkyně jej nezpochybnila. Naopak jej sama napravila. Tento nedostatek přitom vypovídá o tom, že provozovna nebyla udržována v dobrém stavu a že v důsledku toho mohlo dojít ke kontaminaci potravin. Nedůvodnými shledal soud i námitky týkající se složení ovocných džemů. Dospěl k závěru, že pokud měly ovocné džemy obsahovat 60 % ovoce, a pokud současně obaly v rámci složení uváděly vždy toliko jeden konkrétní druh ovoce, měly výrobky obsahovat 60 % tohoto konkrétního druhu ovoce. Nižší obsah daného ovoce představuje klamání spotřebitele. Odpovědnost za tento správní delikt je objektivní, a žalobkyně neprokázala, že vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení právní povinnosti. Za takové úsilí nelze považovat *ex post* realizované vyžádání formulářů kontroly jakosti. Žalovaná rovněž prokázala, že žalobkyně nevyřadila řádně z oběhu nedostatečně označená balení džemu, neboť tato byla umístěna (skladována) mezi ostatním zbožím určeným k doplňování na prodejní plochu a nebyla vyznačena jako vyřazená. Na tom nic nemění, že spotřebitelé neměli do těchto prostor přístup. Krajský soud neshledal vadným ani závěr žalované, že z obalů džemu nebyla zjiřitelná doba minimální trvanlivosti (dále též „DMT“). Žalovaná přesně popsala, že na obalech byly

pokračování

uvedeny tři různé číselné údaje ve třech řádcích pod sebou a žádný nebyl ve formátu den, měsíc, rok. Nebylo tudíž zřejmé, který údaj je DMT. Proti kontrolnímu zjištění přitom žalobkyně nepodala námitky. Správní orgány dle krajského soudu rovněž nepochybily při určení výše sankce. Správně zohlednily novou příznivější právní úpravu i kritéria zákona o potravinách, k nimž se přihlíží při stanovení výše sankce. Žalovaná přihlédla rovněž k majetkovým poměrům žalobkyně, byť je ona sama navzdory opakované výzvě nedoložila. Krajský soud uzavřel, že potrestání žalobkyně nebylo nikterak exemplární a pokuta ve výši 6 % z maximální možné částky nebyla ani zjevně nepřiměřená. Nebyly tak naplněny podmínky pro její moderaci.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítla, že krajský soud v případě potravin s prošlým DMT a potravin bez požadovaného označení pro spotřebitele v českém jazyce neposoudil jejich (ne)závadnost, jak požaduje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále též „nařízení EU č. 1169/2011“). Neobstojí ani závěr krajského soudu o nedodržení všeobecných hygienických požadavků stanovených v nařízení o hygieně. Z rozhodnutí správních orgánů totiž nevyplývá, že by docházelo k odlupování stropní malby do takové míry, že by to způsobovalo kontaminaci potravin. Kontrolori identifikovali na stropě toliko problém se zatékáním. To však automaticky neznamená, že potraviny nejsou uchovávány v čistotě a v dobrém stavu. Dané prostory nebyly malbou nijak znečištěny, zdi nebyly mokré. Nikde nadto není obsažena definice „dobrého stavu“. Zjištění tak odráží pouze subjektivní hodnocení kontrolorů. Stěžovatelka dále zpochybnila závěry žalované týkající se přívodu teplé vody. Namítla, že k zajištění osobní hygieny dostačuje studená voda s desinfekčním přípravkem, že nebyla prokázána nedostatečná osobní hygiena pracovníků a že tito měli k dispozici teplou vodu. Tato nemusí být nutně zajištěna přívodem u umyvadla. Stěžovatelka tak byla postižena za neplnění povinnosti, kterou jí právní předpisy neukládají. Dle stěžovatelky nebylo rovněž dostatečně konkretizováno, kdy, kde, a kým bylo učiněno zjištění o znečištění prostoru pod mřížkou u chladicí samoobslužné vitríny. Tyto nečistoty vznikly v den kontroly. Nebylo možné je operativně uklidit. Na základě tohoto zjištění tak nelze tvrdit, že zařízení provozovny nebylo udržováno v dostatečné čistotě. Vymezila se rovněž proti závěru, že uváděla spotřebitele v omyl ohledně složení ovocných džemů. Z čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále též „nařízení č. 178/2002“) a judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“) dovodila, že kupující může být uveden v omyl pouze tehdy, pokud označení potraviny vyvolává dojem, že je v ní přítomna složka, která v ní ve skutečnosti přítomna není. V případě ovocných džemů toliko nebyl v ovocné složce přítomen určitý podíl konkrétního ovoce dle označení. Pokud je příslušný džem

označený jako malinový, a nějaké maliny v něm byly objeveny, spotřebitel klamán není. Nadto je chybou, že nebyla zkoumána přítomnost jiných složek ovoce. Stěžovatelka dále namítla, že u potravin s chybějícím DMT nebyly v rozhodnutí specifikovány číselné údaje uvedené na obalu. Nelze tak uzavřít, že balení nenesla informaci o DMT. Správní orgány rovněž neprokázaly, že vyřazené potraviny byly nadále určeny k prodeji. Nevypořádaly se řádně ani s dopady uložené sankce na osobní a majetkové poměry stěžovatelky. Pokuta je přitom znatelně a nepřiměřeně ochromující, může být až likvidační a zdaleka neodpovídá míře provinění. Závěrem stěžovatelka namítla, že byl nesprávně posouzen systém HACCP a poukázala na konkrétní pochybení. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaná podala ke kasační stížnosti vyjádření, v němž označila námitky stěžovatelky za nedůvodné. Zdůraznila, že stěžovatelka byla sankcionována za porušení povinností odděleně umístit a zřetelně označit potraviny s prošlým DMT a označit potraviny v českém jazyce, nikoliv za nedodržení požadavků na bezpečnost potravin. Nebylo proto důvodné zkoumat zdravotní závadnost těchto výrobků. Dále zopakovala, že proteklý strop a odlupování malby samy o sobě indikují skutečnost, že potravinářský prostor nebyl udržován v čistotě a dobrém stavu. Pokud by došlo ke kontaminaci potravin, byla by stěžovatelka postihována za jiný správní delikt. Odmítla argumentaci stěžovatelky, že teplá voda mohla být zajištěna jinak než vybavením umyvadla přívodem tekoucí teplé vody, jakož i to, že se v případě nečistot pod mřížkou u chladicí samoobslužné vitríny jednalo o pouhé náhodné zašpinění. Skutek byl řádně popsán a je zcela zřejmé, že předmětné zjištění bylo učiněno inspektory správního orgánu I. stupně dne 25. 6. 2014 v konkrétní provozovně stěžovatelky. Stran obsahu ovoce v džemech žalovaná uvedla, že měly obsahovat konkrétní druh ovoce, jenž byl na obalu uveden, a to v deklarovaném množství. Pokud byl ve skutečnosti obsah daného druhu ovoce podstatně nižší, nastal reálný rozpor mezi důvodným očekáváním spotřebitele a skutečností. Obsah jiného druhu ovoce je irelevantní. Co se týče potravin s chybějícím DMT, poukázala žalovaná na oznámení o zahájení správního řízení, kde byly přesně uvedeny číselné údaje na etiketě. Žádný z nich nebyl ve formátu den, měsíc a rok, nebylo tedy možné určit, které číselné vyjádření mělo být DMT. U džemů navíc absentovaly i další údaje. Doplnila, že vyřazené džemy nebyly nijak označeny a byly umístěny spolu s ostatním zbožím, které bylo určeno k doplňování na prodejní plochu. Skladování je přitom jednou z forem uvádění potravin do oběhu. Žalovaná se vymezila rovněž proti námitkám stran určení výše pokuty. Není pravdou, že by se nezabývala dopadem uložené sankce. Nic však nenasvědčuje tomu, že by pokuta měla být likvidační. Stěžovatelka nadto při prokazování svých poměrů se žalovanou nespolupracovala a nepředložila relevantní důkazní prostředky. Výše pokuty nebyla exemplární, reflektovala souběh devíti správních deliktů a odpovídala zavedené praxi žalované. Závěrem žalovaná shrnula nedostatky systému HACCP a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

pokračování

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

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatelka krajskému soudu vytkla, že se stejně jako správní orgány nezabýval tím, zda byly potraviny s prošlým DMT, resp. potraviny, které nebyly označeny v českém jazyce, zdravotně závadné. Podle jejího názoru tato povinnost plyne z nařízení EU č. 1169/2011.

[10] Tato námitka není důvodná. Jak správně zdůraznila žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, stěžovatelka nebyla trestána za to, že by do oběhu uváděla jiné než zdravotně nezávadné potraviny. Její pochybení spočívalo jednak v tom, že na trh uváděla výrobky s prošlou DMT, které nebyly takto označeny a odděleně umístěny a dále v tom, že na trh uváděla potraviny bez požadovaného označení pro spotřebitele v českém jazyce. V takovém případě správní orgány nemají povinnost zjišťovat, zda předmětné výrobky byly rovněž zdravotně závadné, či nikoliv. Pro naplnění skutkové podstaty upravené v § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách postačí zjištění, že stěžovatelka odděleně neumístila a zřetelně neoznačila potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti, jak jí ukládá § 11 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Pro naplnění skutkové podstaty v § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách je pak stěžejní zjištění, že stěžovatelka neoznačila vymezené potraviny v českém jazyce, jak jí ukládá § 6 odst. 4 téhož zákona (možnost členských států vyžadovat na svém území, aby byly informace o potravinách uváděny v úředním jazyce, stanovuje právě nařízení EU č. 1169/2011 v čl. 15). Otázka, zda dané potraviny splnily požadavky na zdravotní nezávadnost stanovené nařízením EU č. 1169/2011, je pro naplnění uvedených skutkových podstat irelevantní. Pro úplnost nutno dodat, že uvedené nařízení stanoví toliko obecné zásady, požadavky a povinnosti v oblasti informací o potravinách, zejména jejich označování. Nijak neupravuje možnost uvádět na trh potraviny s prošlou dobou minimální trvanlivosti a s tím spojené požadavky, jak chybně uvádí stěžovatelka.

[11] S ohledem na formulaci zbývajících kasačních námitek považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel tedy musí zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Stěžovatelka však v podstatě nerozporuje konkrétní závěry, které krajský soud učinil v reakci na jí uplatněné žalobní body, jež se přitom zásadně kryjí s nyní vznesenými kasačními námitkami. Případně závěry krajského soudu ve své kasační argumentaci pomíjí zcela. Jak přitom zdejší soud ve své rozhodovací činnosti mnohokrát vyslovil, platí, že preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (např. rozsudek ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014 - 41). Právě v těchto mezích Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasačních námitek stěžovatelky.

[12] Co se týče samotné existence znečištění stropu, respektive odlupování omítky, uvedené nedostatky byly řádně popsány v protokolu o kontrole ze dne 25. 6. 2014, č. P097-50061/14. Proti těmto zjištěním stěžovatelka nevznesla žádné námitky a netvrdila v řízení žádné relevantní okolnosti, které by vedly k pochybnostem o popsáném skutkovém stavu.

[13] Z čl. 1 odst. 1 nařízení o hygieně, v němž jsou uvedeny některé obecné zásady vztahující se na provozovatele potravinářských podniků, vyplývá mimo jiné princip předcházení rizikům kontaminace potravin (srov. i další články a přílohy tohoto nařízení). V návaznosti na tento princip je pak v příloze II. kapitole I. bodě 1 nařízení o hygieně stanovena povinnost, dle níž *[p]otravinářské prostory musí být udržovány v čistotě a v dobrém stavu*. Pojem „dobrý stav“ je neurčitým právním pojmem. Jako takový je předmětem výkladu. Jak plyne z judikatury, neurčitý právní pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoli. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011 - 77). Nejvyšší správní soud se v kontextu výše uvedeného ztotožňuje se správními orgány a krajským soudem, že proteklý strop a odlupující se omítka jsou v rozporu s tím, co lze považovat za *dobrý stav* potravinářských prostor. Srovnání s domácnostmi je v tomto ohledu naprosto irelevantní, neboť tyto nejsou potravinářským prostorem, jenž by podléhal požadavkům nařízení. Krajský soud pak v bodě 34 rozsudku zdůvodnil, že smyslem povinnosti udržovat potravinářské prostory v čistotě a dobrém stavu, je minimalizovat riziko kontaminace potravin. Právě existence vzniku tohoto rizika přitom byla stěžovatelce v souvislosti se zjištěnými nedostatky vytýkána. Stěžovatelka totiž nebyla sankcionována za to, že by odlupující se malba skutečně způsobila kontaminaci potravin, ale za to, že by taková situace mohla nastat právě v důsledku toho, že neudržovala potravinářské prostory v čistotě a dobrém stavu. Krajský soud rovněž srozumitelně vysvětlil, proč zjištěné nedostatky mohou představovat riziko kontaminace potravin, která je v rozporu s účelem nařízení o hygieně. Na tyto úvahy stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nereagovala. Není přitom úkolem Nejvyššího správního soudu za ni argumentaci jakkoliv domýšlet. Co se týče jejího poukazu na to, že vymalovala, tímto postupem stěžovatelka pouze sjednala nápravu, čímž ukončila své pochybení spočívající ve skutečnosti, že neudržovala potravinářské prostory v čistotě a dobrém stavu – k tomuto pochybení nemělo vůbec dojít.

[14] Zcela mimoběžná je polemika stěžovatelky, jakým „alternativním“ způsobem mohla být zajištěna dostatečná hygiena pracovníků provozovny. Jak zdůraznil již krajský soud, dle přílohy II., kapitoly I, bodu 4 nařízení o hygieně platí, že *[k] dispozici musí být dostatečný počet umyvadel na mytí rukou, vhodně rozmístěných a označených. Umyvadla na mytí rukou musí být vybavena přívodem teplé a studené tekoucí vody, prostředky na mytí rukou a hygienické osušení. Jeli to nezbytné, musí být zařízení na mytí potravin odděleno od zařízení na mytí rukou*. Citované ustanovení zcela jednoznačně vyžaduje, aby byla umyvadla na mytí rukou vybavena přívodem tekoucí teplé vody. Jakékoliv alternativy nepřipouští. Nepostačuje tedy přívod studené vody v kombinaci s desinfekčním

pokračování

prostředkem. Nepostačuje ani to, že pracovníci při manipulaci s nebalenými potravinami používají ochranné prostředky. Právní úprava není konstruována tak, že by měl provozovatel potravinářských prostor na výběr, které hygienické požadavky a jakým způsobem bude plnit. Citované ustanovení pak jednoznačně požaduje, aby byla umyvadla na mytí rukou vybavena přívodem *tekoucí* teplé vody. Obsahuje tedy nepochybně jasný požadavek, aby teplá voda z kohoutku umyvadla skutečně tekla. Nejvyšší správní soud nepochybně, že je možné teplou vodu zajistit i jinými způsoby. Z hlediska nařízení o hygieně však nejsou takové způsoby dostatečné. Stěžovatelka pak rovněž zkresluje výrok rozhodnutí žalované. Ta netvrdila, že „*teplá voda nebyla k dispozici*“, ale uvedla, že „*nebyl k dispozici přívod tekoucí teplé vody [teplá voda nebyla k dispozici u umyvadla v předšíně u toalety, ani u umyvadla v zázemí (denní místnost)]*“. Současně specifikovala, která ustanovení nařízení o hygieně byla tímto porušena. Nevzniká tedy žádná pochybnost o tom, jakého pochybení se stěžovatelka dopustila.

[15] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by nebylo z popisu skutku v rozhodnutí žalované zřejmé, kdy a kde bylo zjištěno vytýkané znečištění prostoru pod mřížkou u chladicí samoobslužné vitríny. Tato část výroku tvoří součást výroku I. bod 1 písm. c), která je uvozena slovy: „*v provozovně Levné potraviny s. r. o., Lipová 819, 434 01 Most dne 25. 6. 2014 (...)*“. Shodně je skutek vymezen i v oznámení o zahájení řízení. Tvzení, že ve výrokové části rozhodnutí žalované není uvedeno, kde a kdy bylo zjištění uvedeno, se tedy nezakládá na pravdě. Uvedení informace o tom, kdo označené pochybení zjistil, není nezbytnou náležitostí výroku rozhodnutí žalované (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73). Tato skutečnost je nadto bezpečně zjistitelná z odůvodnění rozhodnutí žalované (ze správního spisu jsou zjistitelné dokonce konkrétní osoby, které kontrolu prováděly). Tvzení stěžovatelky, že ke znečištění předmětného místa došlo v den kontroly, se podrobně věnoval krajský soud. V bodě 31 rozsudku přesvědčivě vysvětlil, proč nelze zbytky jídla a prachové nečistoty považovat za běžné znečištění samoobslužné chladicí vitríny s baleným zbožím. Poukázal rovněž na to, že sama stěžovatelka v podání ze dne 20. 2. 2015 přiznala, že odpovědná prodavačka opomněla uvedený prostor vyčistit. Podrobně se vyjádřil taktéž k popisu skutku v oznámení o zahájení řízení. Proti jeho posouzení stěžovatelka v kasační stížnosti nepřednesla žádné argumenty. Toliko znovu reprodukovala své žalobní námitky. Na podkladě takové kasační argumentace, která pomíjí závěry krajského soudu, však není důvod jakkoliv závěry krajského soudu revidovat. Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

[16] Taktéž v otázce uvádění spotřebitele v omyl ohledně složení ovocných džemů se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s vypořádáním provedeným správními orgány a krajským soudem. Pokud obaly výrobků deklarovaly obsah ovoce ve výši 60 %, ve složení byl uveden pouze jeden druh ovoce (ostružiny; maliny), a podíl tohoto ovoce byl nižší než 60 % (21,9 % ostružin, respektive 14,7 % malin), byl spotřebitel nepochybně uváděn v omyl. Spotřebitel na základě obsahu obalu výrobků totiž jednoznačně a logicky dospěl k názoru (důvodně očekával), že předmětné výrobky měly obsahovat 60 % ostružin, respektive 60 % malin. Jelikož tomu tak nebylo, došlo k uvedení spotřebitelů v omyl ve smyslu čl. 16 nařízení č. 178/2002 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 5 As 113/2013 - 37). Správní orgány pak nebyly povinny zkoumat obsah dalšího ovoce, neboť je to pro věc irelevantní. Na obalu totiž nebylo uvedeno, že výrobek

obsahuje jiné ovoce než ostružiny, resp. maliny. Stěžovatelka nekonkrétně odkázala na judikaturu SDEU, dle níž má být spotřebitel uváděn v omyl pouze za situace, kdy označení potraviny vyvolává dojem, že je v ní přítomna složka, která v ní ve skutečnosti přítomna není. Patrně tím myslela rozsudek SDEU ze dne 4. 6. 2015, ve věci C-195/14. Nejvyšší správní soud však musí stěžovatelce oponovat. Skutečnost, že kupující může být uveden v omyl, pokud označení potraviny vyvolává dojem, že je v ní přítomna složka, která v ní přítomna vůbec není, neznamena, že kupující nemůže být uveden v omyl i v jiných případech. Takto se SDEU nevyjádřil. V bodech 36 a 37 výše uvedeného rozsudku SDEU uvedl, že „[p]ro účely posouzení, zda může určité označení uvést kupujícího v omyl, se vnitrostátní soud musí opírat především o předpokládané očekávání v souvislosti s tímto označením u průměrného, běžně informovaného a přiměřeně pozorného a obezřetného spotřebitele, pokud jde o původ, provenienci a vlastnost spojenou s dotčenou potravinou, přičemž podstatné je neuvést spotřebitele v omyl a neuvést jej v mylné domněnky, že dotčený výrobek má odlišný původ, provenienci nebo vlastnost, než jak je tomu doopravdy (v tomto smyslu viz rozsudek *Severi*, C-446/07, EU:C:2009:530, bod 61 a citovanou judikaturu). Z judikatury Soudního dvora v tomto ohledu vyplývá, že se připouští, že spotřebitelé, jejichž rozhodnutí koupit si určitý výrobek závisí především na složení výrobku, který si chtějí pořídit, si nejprve přečtou seznam složek, který je povinným údajem ve smyslu čl. 3 odst. 1 bodu 2 směrnice 2000/13 (v tomto smyslu viz rozsudky *Komise v. Německo*, C-51/94, EU:C:1995:352, bod 34, a *Darbo*, C-465/98, EU:C:2000:184, bod 22).“ Citované závěry tedy plně konvenují závěru správních orgánů i krajského soudu, že spotřebitel byl v předmětné věci uváděn v omyl.

[17] Co se týče zjištění správních orgánů o nevyhovujícím označení DMT u některých džemů, je ve výroku I. bod 4 písm. a) rozhodnutí žalované vždy proveden podrobný popis předmětných výrobků, a to včetně číselných údajů uvedených na etiketě (např. ve formátu 08-14, 08-16 a 9 112). V další části výroku je společně ke všem těmto výrobkům uvedeno, že: „na etiketě s textem určeným pro tuzemského spotřebitele byl u těchto džemů uveden odkaz: ‚Minimální trvanlivost do: uvedeno na obalu‘ a na obalu byly výrobcem uvedeny 3 různé číselné údaje ve 3 řádcích pod sebou. Žádný z údajů uvedených na obalu nebyl ve formátu den, měsíc, rok. Z uvedených údajů nebylo zřejmé, který z nich je DMT a zda jeden z nich je označením šarže. Označení nevyhovělo požadavkům stanoveným v § 3 odst. 3 a 4 a § 6 odst. 6 vyhlášky č. 113/2005 Sb., o způsobu označování potravin a tabákových výrobků (dále jen ‚vyhláška č. 113/2005 Sb.‘).“ Zdejší soud považuje takový popis skutku za jednoznačný. Jsou z něj zcela zjevné údaje obsažené na výrobcích, jejich tvar, obsah, i kontext, v jakém byly uvedeny. Je z něj tedy seznatelné, že uvedené výrobky byly nedostatečně označeny, neboť nebylo zřejmé, který (pokud některý) z uvedených údajů představuje DMT. Ve shodě s krajským soudem neshledal kasační soud ani žádné jiné vady předmětné části výroku rozhodnutí žalované.

[18] Krajský soud rovněž podrobně zdůvodnil, proč ob stojí zjištění správních orgánů, že stěžovatelka nevyřadila z dalšího oběhu nedostatečně označené potraviny, jak jí ukládá § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Toto zjištění totiž nespočívalo v tom, že by stěžovatelka nadále spotřebitelům umožňovala nákup těchto výrobků, ale že nedošlo k jejich řádnému vyřazení. Dané výrobky totiž byly umístěny na paletě vedle dveří do kanceláře mezi ostatním zbožím určeným k doplňování na prodejní plochu, a nebylo nijak označeno, že by se jednalo o vyřazené potraviny. Jak již uvedly správní orgány

pokračování

a krajský soud, podle § 2 písm. o) zákona o potravinách ve znění účinném do 31. 12. 2014 platí, že se uváděním do oběhu rozumí též skladování. Proti závěru, že uvedené výrobky skladovala, stěžovatelka nijak relevantně nebrojila. I v kasační stížnosti ustala na tvrzení, že výrobky nebyly nabízeny spotřebitelům na jim dostupné prodejní ploše. Tato argumentace se však míjí s rozhodovacími důvody správních orgánů i krajského soudu. Nutno dodat, že se nejednalo o 4 kusy, jak tvrdí stěžovatelka, ale o celkem 120 kusů stejného zboží, pouze dvou různých šarží.

[19] Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke kasaci rozsudku krajského soudu ani na základě námitek stěžovatelky proti výši uložené sankce.

[20] Dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách v rozhodném znění platí, že [p]ři *určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán*. Díkce tohoto ustanovení byla naplněna, neboť správní orgány vzaly uvedená kritéria v potaz, jak plyne z odůvodnění jejich rozhodnutí. Z hlediska závažnosti protiprávního jednání zohlednily v neprospěch stěžovatelky množství spáchaných správních deliktů a recidivu jejího jednání. Z hlediska způsobu spáchání správních deliktů vzaly v potaz, že nedostatky na úseku hygieny byly zjevné, mohly být odstraněny na základě vnitřní kontroly, a že hygienický nedostatek spočívající v nezajištění přívodu tekoucí teplé vody nebyl navzdory uloženému opatření odstraněn a trval delší dobu. Dále konstatovaly vyšší intenzitu klamání spotřebitele, jelikož laboratorně zjištěný podíl konkrétního ovoce v džemech byl výrazně nižší, než jeho podíl deklarovaný na výrobku. Přihlédly rovněž k tomu, že množství nedostatečně označených džemů uváděných stěžovatelkou na trh, bylo vyšší (520 ks). Správní orgány posoudily rovněž polehčující okolnosti. Zohlednily, že nebyl zjištěn žádný škodlivý účinek na lidské zdraví, a že nižší obsah ostružin a malin v porovnání s obsahem deklarovaným na obalech nebyl nedostatkem zjevným (k uvedeným skutečnostem srov. str. 29-30 rozhodnutí žalované). Námitce, že správní orgány nevzaly v potaz znění § 17i odst. 2 zákona o potravinách, tedy nelze přisvědčit.

[21] Z hlediska výše pokuty je pak irelevantní skutečnost, že stěžovatelka systém HACCP přepracovala. Stěžovatelka tím pouze plnila uložené opatření k nápravě ze dne 1. 8. 2014, č. P107-50061/14/D. Pokud by k přepracování systému HACCP nedošlo, dopustila by se správního deliktu podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci.

[22] Co se týče možných dopadů uložené sankce na osobní a majetkové poměry stěžovatelky, je třeba připomenout, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80). Správní orgán I. stupně vyzval stěžovatelku k doložení majetkových poměrů dne 29. 4. 2015. Ta požádala dne 7. 5. 2015 o prodloužení této lhůty do 15. 5. 2015, avšak ani v této lhůtě žádné dokumenty nedoložila. Žalovaná s ohledem na časový odstup od rozhodování správního orgánu I. stupně vyzvala stěžovatelku dne 5. 10. 2015 opětovně k doložení majetkových poměrů. Ani na tuto výzvu však stěžovatelka nijak nereagovala. Žalovaná proto přistoupila k dokazování listinami mimo ústní jednání. Jako důkazy provedla následující dokumenty: výkaz zisku a ztráty v plném rozsahu ke dni 31. 12. 2013; rozvaha v plném rozsahu ke dni 31. 12. 2013 a příloha k účetní závěrce. Tyto listiny si obstarala bez součinnosti

stěžovatelky. Provedení důkazů mimo ústní jednání se zúčastnil zástupce stěžovatelky. Ten k daným důkazům uvedl, že se zvýšily náklady stěžovatelky. Připustil však rovněž zvýšení jejích výnosů. Na základě uvedených podkladů žalovaná dospěla k závěru, že uložená pokuta nemůže být pro stěžovatelku likvidační, neboť dle výkazů jsou průměrné měsíční výnosy stěžovatelky vyšší než její běžné provozní náklady o 398 834 Kč. Již během dvou měsíců je tak schopna vygenerovat vyšší částku, než je uložená pokuta (v podrobnostech zdejší soud odkazuje na str. 32-33 rozhodnutí žalované). Stěžovatelka tato zjištění žalované a z nich učiněné závěry nijak nevyvrátila. Nelze tak než souhlasit s krajským soudem, že stěžovatelka netvrdila ani neprokázala žádné relevantní skutečnosti k otázce vlivu uložené sankce na její postavení na trhu.

[23] Ke kasaci rozsudku krajského soudu nemůže vést ani závěrečná polemika stěžovatelky se skutkovými závěry správních orgánů stran nedostatků systému HACCP. Stěžovatelka totiž v žalobě skutková zjištění správních orgánů nijak konkrétně nezpochybnila. Vymezila se toliko proti formulaci výroku rozhodnutí žalované. Námitky týkající se kontroly fyzikálního nebezpečí, respektive pořizování záznamů v případě bezvadných kontrol, jsou tak nepřijatelné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka je neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla, přičemž nejde o otázky, jimiž by se měl krajský (potažmo kasační) soud zabývat z úřední povinnosti (srov. především usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 a ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84; nebo rozsudek ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 80/2012 - 33).

[24] Ve zbytku pak stěžovatelka zcela rezignovala na přednesení jakékoliv oponentury vůči závěrům krajského soudu. K opakované námitce, že hledání nesrovnalostí v systému HACCP není hlavní kontrolní činnosti dozorového orgánu, krajský soud v bodě 22 napadeného rozsudku jednoznačně uvedl, že „*žalovaná odpověděla na straně 24 napadeného rozhodnutí, kde s odkazem na § 3 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci poznamenala, že úkolem žalované i inspektorátu je mimo jiné kontrolovat, zda kontrolované osoby splnily povinnosti stanovené zvláštními předpisy, mezinárodními smlouvami nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie, mezi které patří i nařízení o hygieně ukládající povinnosti v oblasti HACCP.*“ S ohledem na formulaci kasační stížnosti, není k citovanému vypořádání žalobní námitky co dodat. Stejně tak se kasační soud ztotožňuje s posouzením, že popis nedostatků systému HACCP ve výroku a v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů odpovídá požadavkům na něj kladeným a je zcela srozumitelný. Popsaná zjištění mají rovněž oporu ve správním spise. Stěžovatelka naopak nedoložila své tvrzení, že v systému HACCP identifikovala všechna nebezpečí.

[25] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

pokračování

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

V Brně dne 14. října 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu