



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Helvetia Direct Marketing s.r.o.**, se sídlem Hostivařská 133/64, Praha, zast. Mgr. Martinem Buchtou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2021, č. j. 5 A 155/2018-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 5. 2018, č. j. SZPI/AZ123-28/2017, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 21. 12. 2017, č. j. SZPI/AZ123-24/2017.

[2] Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2017 správní orgán I. stupně uložil stěžovatelce pokutu ve výši 100 000 Kč podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění platném a účinném v době spáchání přestupku (dále jen „zákon o potravinách“) za spáchání přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kterého se stěžovatelka dopustila tím, že uváděla na trh potravinu Helvetia Apotheke ArthoPrim Rapid, doplněk stravy, který obsahuje glukosamin, chondroitin, výtažek z boswellie a komplex minerálních látek (mangan a měď), číslo šarže L0221909 / datum minimální trvanlivosti 19. 9. 2019 (dále jen „Potravina“), kterou dále distribuovala svému odběrateli Helvetia Apotheke d.o.o., a to až do uložení opatření č. P163-10285/16/D, nejpozději však do 22. 12. 2016, a která nevyhověla deklaraci na obalu ve znaku chondroitin sulfátu sodného

a v důsledku toho mohl být spotřebitel klamán ohledně složení Potraviny. Tím stěžovatelka podle správního orgánu I. stupně porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení č. 1169/2011“), neboť uvedená informace o deklaraci obsahu chondroitin sulfátu sodného na obalu Potraviny byla vzhledem ke skutečnému obsahu chondroitin sulfátu sodného zjištěnému laboratorními rozborů zavádějící. Ze správního spisu vyplývá, že dne 10. 11. 2016 provedl správní orgán I. stupně ve skladu stěžovatelky kontrolní úkony dle § 3 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SZPI“). Při kontrolním úkonu došlo k odběru dvou vzorků, z nichž jedním byla právě Potravina. Vzorky byly odeslány do laboratoří mimo jiné ke stanovení obsahu chondroitin sulfátu sodného. Dle protokolu o zkoušce (provedené laboratoří EUROFINS BEL/NOVAMAN s. r. o., dále jen „EUROFINS“) ze dne 9. 12. 2016, č. 136093/2016, kontrolovaný vzorek Potraviny nevyhověl ve sledovaném ukazateli obsahu chondroitin sulfátu hodnotě 400 mg / 2 tablety, deklarovaném na obalu, a to ani při zohlednění rozšířené nejistoty měření $\pm 20\%$. Stěžovatelka byla dne 20. 12. 2016 seznámena s výsledky rozborů a opatřením dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o SZPI jí bylo uloženo, aby ve lhůtě do 23. 12. 2016 prokazatelně informovala své odběratele a zajistila stažení Potraviny z tržní sítě. Proti tomuto opatření se stěžovatelka odvolala, rozhodnutím ze dne 27. 12. 2016 ředitel správního orgánu I. stupně odvolání zamítl a napadené opatření potvrdil. Dne 11. 1. 2017 byl protokol o zkoušce laboratoří opraven v tom smyslu, že namísto neúplného názvu „*chondroitin sulfát*“ bylo uveden plný název látky „*chondroitin sulfát sodný*“; výsledek testu zůstal nezměněn. Opravený protokol byl předán stěžovateli dne 12. 1. 2017.

[3] Dne 23. 11. 2017 zahájil správní orgán I. stupně se stěžovatelkou řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách. Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2017 byla stěžovatelka uznána vinnou z tohoto přestupku a byla jí uložena pokuta. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se stěžovatelka odvolala, žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 5. 2018 odvolání zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaná uvedla, že stěžovatelka jakožto provozovatelka potravinářského podniku nese objektivní odpovědnost za plnění zákonných požadavků. Bylo tak zcela na ní, aby učinila dostatečná opatření, aby potraviny jí uváděné do oběhu splňovaly požadavky českého a unijního práva. Spoléhání se na správnost metody při využívání služeb akreditované laboratoře nepostačovalo dle žalované ke zproštění odpovědnosti za správní delikt. Skutečnost, že se jednalo o vadu skrytou (zjistitelnou pouze na základě laboratorního rozboru), byla promítnuta do výše uložené pokuty.

[4] V žalobě stěžovatelka obecně namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Dále uvedla, že pro stanovení obsahu chondroitin sulfátu sodného existuje několik akreditovaných metod. Laboratoř EKOCENTRUM OVALAB s.r.o. (dále jen „OVALAB“), jež zjišťovala obsah chondroitin sulfátu sodného pro stěžovatelku (resp. jejího dodavatele), postupovala v souladu s Evropským lékopisem (dále jen „Lékopis“), který je na území České republiky závazný. Stěžovatelka nesouhlasila s tvrzením žalované, že jediným správným způsobem stanovení

pokračování

obsahu chondroitin sulfátu sodného v doplňcích stravy je HPLC enzymatická metoda, již využívá laboratoř EUROFINS. Stěžovatelka uvádí, že žalovaná nezveřejnila žádný seznam uznávaných metod, proto by metoda uvedená v Lékopisu jakožto jediném relevantním zdroji měla být dostatečná. Stěžovatelka argumentuje, že i kdyby z čistě formálního hlediska šlo o přestupek, nebyla by dána její odpovědnost, neboť vynaložila veškeré úsilí, aby k němu nedošlo, když zvolila laboratoř akreditovanou Českým institutem pro akreditaci a spoléhala se na to, že laboratoř provede rozbor správným způsobem. Dle stěžovatelky rovněž není zřejmé, zda byla naplněna materiální stránka, tedy společenská škodlivost skutku.

[5] **Městský soud** neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. K obecně formulované námitce nepřezkoumatelnosti městský soud uvedl, že v rozhodnutí žalované jsou dostatečně podrobně popsána skutková zjištění, která korespondují s podklady rozhodnutí. Námitky vznesené v průběhu správního řízení byly správním orgánem I. stupně i žalovanou dostatečně vypořádány.

[6] Městský soud dále shrnul porovnání obou použitých metod pro zjištění obsahu chondroitinu a ztotožnil se se závěrem žalované, že vhodnou metodou pro zjištění obsahu chondroitin sulfátu sodného v doplňku stravy je HPLC enzymatická metoda, použitá laboratoří EUROFINS, neboť prostá HPLC metoda (použitá laboratoří OVALAB) je závislá na typu chondroitin sulfátu sodného použitého pro kalibraci. Městský soud zdůraznil, že stěžovatelka nebyla sankcionována za použití nesprávné laboratorní metody, ale za to, že Potravina obsahovala menší množství chondroitin sulfátu sodného, než bylo deklarováno na jejím obalu. Stěžovatelka byla odpovědná za to, aby jí prodávané potraviny obsahovaly deklarované složky, a to v uvedeném množství. Bylo tak na ní samotné, aby se zabývala vhodností metody použité pro stanovení obsahu jednotlivých složek za účelem správné deklarace složení potraviny. Dle městského soudu přitom není nezbytné, aby použitá metoda byla akreditovaná, ale musí jít o metodu, jež složení potraviny určí dostatečně spolehlivě.

[7] Svá tvrzení, že laboratoř OVALAB použila metodu založenou na Lékopisu, která se v těchto případech používá již dlouhá léta, stěžovatelka dle městského soudu nijak nerozvedla ani neprokázala. Městský soud dal i v otázce možné aplikace Lékopisu za pravdu žalované: byť je tento pramen pro Českou republiku závazný, neboť přistoupila k Úmluvě č. 50 pro vypracování Evropského lékopisu, týká se výhradně léčiv a léčivých přípravků, nikoli doplňků stravy, jež patří dle § 2 odst. 1 písm. g) zákona o potravinách mezi potraviny. Co se týká materiální stránky deliktu, městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), uvedl, že neshledal žádné výjimečné skutečnosti, které by mohly vést k závěru, že společenská nebezpečnost tohoto deliktu nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti. Uvedením zavádějící informace dochází ke klamání spotřebitele a snížení jeho možnosti vybrat si zboží dle vlastní preference, stěžovatelka tudíž tím, že uvedla na trh Potravinu s chybně uvedeným údajem na obalu, ohrozila společenský zájem na ochraně spotřebitele.

[8] Městský soud dále připustil, že stěžovatelka se mohla odpovědnosti za přestupek zprostit, pokud by v souladu s § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“, prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, který bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Stěžovatelka však splnění této podmínky neprokázala. Podle městského soudu musí osoba, která uvádí na trh potravinu,

postupovat pečlivě a obezřetně při volbě laboratoře a ověřit, jestli metoda použitá ke konkrétnímu zadanému rozboru je metoda vhodná pro zjištění obsahu jednotlivých látek v dané potravíně. Městský soud zdůraznil, že povinnost uvádět na obalu potravin pravdivé údaje je povinností velmi významnou a je třeba vyžadovat maximální úsilí a pečlivost. Stěžovatelka takto dle městského soudu nepostupovala, neboť se spokojila s pouhým zjištěním, že OVALAB je akreditovanou laboratoří, a již se nezabývala otázkou, zda použitá metoda je pro daný druh rozboru vhodnou, případně akreditovanou.

[9] V **kasační stížnosti** stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesprávné posouzení důkazů a nedostatek důvodů, a dále, že řízení bylo stíženo vadou spočívající v tom, že městský soud nevyhověl žalobě v situaci, kdy nebyla dána odpovědnost stěžovatelky za přestupek. Stěžovatelka uvádí, že za účelem předcházení klamavému označení potravin nechala obsah chondroitin sulfátu sodného v Potravině zjišťovat laboratorním rozbohem v nezávislé akreditované laboratoři OVALAB, která měření provedla způsobem předepsaným v Lékopisu. Tím stěžovatelka učinila opatření, které je dle jejího názoru dostatečné pro správné zjištění obsahu předmětné látky v Potravině. Podle stěžovatelky po ní nelze požadovat opatření, které by vyžadovalo mimořádné úsilí či náklady vymykající se postupu racionálně se chovající právnické osoby, byť by bylo teoreticky uskutečnitelné. Dle stěžovatelky v případě neschopnosti provozovatele potravinářského podniku na základě vlastních znalostí posoudit vhodnost použité metody rozboru nemohou jít rozdíly oproti metodě zvolené SZPI k jeho tíži bez jakékoli možnosti liberace. Stěžovatelka dále rozvádí svou námitku nepřezkoumatelnosti, která dle jejího názoru spočívá v tom, že městský soud na jednom místě odůvodnění upozorňuje, že stěžovatelka se nezabývala tím, zda jde o metodu vhodnou, příp. akreditovanou (bod 35 napadeného rozsudku), a na jiném místě zároveň uvádí, že dle jeho názoru není nezbytné, aby metoda byla akreditována (bod 32 napadeného rozsudku).

[10] Další vadou napadeného rozsudku je dle stěžovatelky pouhé převzetí námitek žalované a správního orgánu I. stupně z předchozích řízení, bez jejich podložení jakýmkoli důkazy. Stěžovatelka má za to, že závěr žalované, že jediným správným způsobem stanovení obsahu chondroitin sulfátu sodného v potravinách je HPLC enzymatická metoda, není nikterak odůvodněn, přičemž městský soud tento závěr pouze bez dalšího přejal. Za využití výkladového pravidla *a maiori ad minus* stěžovatelka argumentuje, že je-li nějaká metoda vhodná pro léčiva, tím spíš musí být použitelná také pro doplňky stravy, které mají pouze doplňovat běžnou stravu a nejsou určeny k léčbě nebo předcházení onemocnění. V situaci, kdy žalovaná nevydala žádnou metodiku, která by definovala vhodné metody zjišťování obsahu látek v doplňcích stravy, mohlo by se dle stěžovatelky stát, že napříště už žalovaná nebude uznávat ani HPLC enzymatickou metodu a zvolí metodu ještě zcela odlišnou. Potraviny by pak nemusely být vyhovující nikdy a provozovatelé potravinářských podniků by byli správně trestáni neustále. Postup, kdy správní orgán ukládá správní tresty mimo jakýkoli zákonný podklad, je v rozporu se zásadou zákonnosti dle Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

[11] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že námitky stěžovatelky jsou obdobné jako v předcházejících řízeních, kdy se s nimi žalovaná řádně vypořádala. Žalovaná zdůrazňuje, že prostým vyžádáním, které učinila stěžovatelka dodatečně na výzvu správního orgánu I. stupně, bylo možné zjistit, že metoda použitá laboratoří OVALAB není akreditovaná. Bylo na stěžovatelce, aby se zajímala o vhodnost použité metody, aby deklarované složení potravin odpovídalo skutečnosti. Osoba, která uvádí na trh potraviny, je objektivně odpovědná za to, aby deklarované složení potravin

pokračování

odpovídalo skutečnosti a tím splňovalo požadavky českého a unijního práva. Podle žalované lze z nashromážděných materiálů učinit závěr o skutkovém stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaná upozornila, že ani kdyby OVALAB měla předmětnou laboratorní metodu akreditovanou, bez dalšího by to neznamenal, že je tato metoda vhodná pro daný typ rozboru. Žalovaná dále opakuje své zdůvodnění nevhodnosti prosté HPLC metody a vhodnosti HPLC enzymatické metody a doplňuje, že oslovené laboratoře v praxi provádějí rozbor dle zadání zákazníka.

[12] V otázce možného použití Lékopisu žalovaná upozornila, že předpisy použitelné na léčiva nelze bez dalšího vztahovat i na doplňky stravy, neboť jde o na sobě nezávislé právní úpravy a v její kompetenci je dohlížet na respektování právních předpisů vztahujících se na potraviny, nikoli na léčiva. Žalovaná není oprávněna závazně určovat metodiky měření, které mají potravinářské podniky používat. Ke správnému stanovení obsahu chondroitin sulfátu sodného mohou existovat i jiné vhodné metody se srovnatelnými výsledky. Stěžovatelce nebyla uložena pokuta za použití určité metody, ale za to, že Potravina vykazovala odlišné množství dané látky, než bylo deklarováno na jejím obalu, což bylo pro spotřebitele zavádějící. Pokud byla žalovanou zvolena vhodná metoda a její výsledky jsou průkazné, není rozhodná příčina rozdílu mezi deklarací na obalu a skutečným stavem. Závěrem žalovaná připomíná, že nemůže při volbě laboratorních metod postupovat libovolně; požadavky na metody používané v rámci úředních kontrol byly v době provádění kontroly upraveny v čl. 11 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004, v současnosti jsou upraveny v čl. 34 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017.

[13] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných kasačních námitek, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka shledává napadený rozsudek nezákonným mj. z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Tímto kasačním důvodem se Nejvyšší správní soud zabýval jako prvním, neboť by bylo předčasné se zabývat dalšími souvisejícími kasačními námitkami, pokud by rozhodnutí městského soudu skutečně bylo nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Nepřezkoumatelnost je totiž natolik závažnou vadou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek splňuje kritéria přezkoumatelnosti; je srozumitelný a je opřen o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozsudku. Napadený rozsudek tedy vyhovuje požadavkům stanoveným bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, publ. pod č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publ. pod č. 85/1997 Sb. ÚS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS).

[16] Konkrétní projev nepřezkoumatelnosti rozsudku spatřuje stěžovatelka v údajném rozporu mezi body 35 a 32 napadeného rozsudku v otázce požadavku na akreditaci metody

zjištění obsahu chondroitin sulfátu sodného. K této problematice Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že stěžovatelka zde směšuje dvě různé argumentační linie městského soudu, týkající se dvou různých problémů, pro něž má otázka akreditace metody různý význam. V bodě 32 napadeného rozsudku městský soud upozorňuje na objektivní odpovědnost stěžovatelky za nesoulad skutečného obsahu předmětné látky v Potravině a deklarovaných údajů. Je zřejmé, že pro faktický stav (skutečný obsah látky v potravine) není rozhodující, jestli metoda, již se tato skutečnost zjišťuje, je formálně akreditována či nikoli. Naopak v bodě 35 napadeného rozsudku se městský soud zabývá možným zproštěním se odpovědnosti za přestupek dle § 21 odst. 1 zákona o přestupcích. Podle městského soudu stěžovatelka nevynaložila veškeré úsilí, jež by bylo možné požadovat, aby se přestupku nedopustila. Zde městský soud upozorňuje na skutečnost, že metoda určení obsahu předmětné látky v Potravině, již dle svých tvrzení použila stěžovatelka (resp. jí zvolená laboratoř), nebyla vhodná, ani akreditovaná – stěžovatelka se pouze bez dalšího spokojila s tím, že zvolená laboratoř disponuje nějakou akreditací, nevynaložila tedy veškeré úsilí, aby se přestupku nedopustila. Z výše uvedeného je zřejmé, že městský soud se namítané vnitřní rozpornosti nedopustil.

[17] Podle 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, „[a]niž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.“ Čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 pak stanoví, že „[i]nformace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména: pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání“.

[18] Podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách „[p]rovozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny uvádí na trh potravinu klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem“. Za tento přestupek lze podle § 17f písm. d) zákona o potravinách uložit pokutu do 50 000 000 Kč.

[19] Z dikce předmětných zákonných ustanovení plyne, že provozovatelé potravinářských podniků jsou objektivně odpovědní za soulad údajů uváděných v souvislosti s jejich výrobky a skutečnými vlastnostmi těchto výrobků. Pro vznik odpovědnosti za přestupek tedy zásadně postačuje naplnění jeho skutkové podstaty, v tomto případě uvedení údaje o obsahu chondroitin sulfátu sodného na obalu Potravin, která deklarované množství této látky neobsahuje. Nejvyšší správní soud považuje nesoulad deklarovaného a skutečného množství chondroitin sulfátu sodného za prokázaný, neboť z protokolu ze dne 9. 12. 2016, ve znění opravy provedené dne 11. 1. 2017, vyplývá, že testovaný vzorek obsahoval pouze 101,993 mg této látky na doporučenou denní dávku (2 tablety). I při přičtení rozšířené nejistoty měření ve prospěch stěžovatelky je zřejmé, že hodnota 122,3916 mg se ani vzdáleně neblíží deklarované hodnotě 400 mg chondroitin sulfátu sodného. Správní orgán I. stupně i žalovaná podrobně popsaly, z jakého důvodu byla HPLC enzymatická metoda, použitá laboratoří EUROFINS v rámci kontroly, pro provedení daného testu vhodná. Městský soud považoval zdůvodnění správních orgánů za přesvědčivé a ani Nejvyšší správní soud neshledal žádné skutečnosti, které by validitu metody použité laboratoří EUROFINS vyvrátily.

pokračování

[20] K námitce stěžovatelky, dle níž městský soud pouze „opakuje námitky“ žalované, Nejvyšší správní soud podotýká, že žalovaná pomocí laboratorního rozboru, provedeného v akreditované laboratoři metodou, jejíž vhodnost dostatečně pečlivě zdůvodnila, prokázala skutečné množství chondroitin sulfátu sodného v Potravině. Nešlo tedy o žádné opakování nepodložených tvrzení, jímž argumentuje stěžovatelka. Naopak stěžovatelka neuvedla žádné důkazy, které by přesnost HPLC enzymatické metody přesvědčivě zpochybnila, když v zásadě jediný argument proti této metodě spočíval v tom, že její výsledky se liší od výsledků, které dle svých tvrzení získala stěžovatelka metodou založenou na Lékopisu. Žalovaná se uvedenou námitkou zabývala, podrobně popsala odlišnosti jednotlivých metod a specifické vlastnosti testované látky, z nichž plynou možné nepřesnosti některých způsobů testování. Stěžovatelka argumentaci žalované nikterak validně nezpochybnila (např. odkazy na odborné studie, které by vhodnost metody vyvracely, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 7 As 13/2017-45), pouze opakovala své již vyporádané námitky.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zároveň upozorňuje, že ani správní orgán I. stupně, ani žalovaná v žádných svých písemnostech netvrdí, že HPLC enzymatická metoda je jedinou správnou metodou pro stanovení obsahu chondroitin sulfátu sodného, jak se snaží dovodit stěžovatelka. Správní orgány pouze odůvodňují, z jakého důvodu je HPLC enzymatická metoda vhodná pro daný laboratorní test (a lze se tudíž spolehnout, že získané výsledky se budou v rámci připuštěné odchylky blížit ke skutečnosti). Nelze vyloučit, že existují, příp. budou v budoucnosti vyvinuty alternativní metody, kterými bude možné obsah chondroitin sulfátu sodného v doplňku stravy stanovit s přesností srovnatelnou s HPLC enzymatickou metodou, příp. ještě přesněji. Ovšem vzhledem k tomu, že v testovaném vzorku odhalila HPLC enzymatická metoda, jejíž přesnost je udávána $\pm 20\%$, obsah předmětné látky v doporučené denní dávce pouze 101,993 mg, nelze mít za to, že jakoukoli jinou validní metodou by bylo možné získat výsledky odpovídající deklaraci na obalu Potravin (400 mg).

[22] Podle Nejvyššího správního soudu rovněž nelze spravedlivě požadovat po správních orgánech, aby „uznávane“ způsoby určení obsahu veškerých myslitelných látek, jež mohou být v potravinách obsaženy, byly nějakým způsobem stanoveny, zveřejněny a udržovány aktuální vzhledem ke stavu vědeckého poznání v příslušných oblastech. Lze naopak požadovat po podnikatelích, aby se v rámci oborů, v nichž podnikají, byli schopni orientovat na trhu a volit vhodné způsoby, jak dostat svým zákonným povinnostem. Jak již připomněly žalovaná i městský soud, stěžovatelce nebyla udělena pokuta za použití nevhodné laboratorní metody, ale za uvedení zavádějících údajů na obalu Potravin (tedy plně v souladu se zásadou zákonnosti dle Ústavy a Listiny základních práv a svobod, neboť povinnost uvádět na obalech potravin informace, jež nejsou zavádějící, je stanovena v přímo použitelných nařízeních Evropského parlamentu a Rady). Bylo jen a pouze na stěžovatelce, jakým způsobem zajistí splnění svých povinností dle příslušných nařízení, citovaných výše: mohla tak učinit svépomocí, za využití akreditované laboratoře, či ve spolupráci s jakýmkoli jiným subjektem. Rovněž metody zjišťování obsahu jednotlivých látek si volí provozovatel potravinářského podniku sám; není při tom rozhodné, zda jde o metody akreditované, či nikoli, rozhodné je uvedení údajů v souladu se skutečností, ať již k příslušným hodnotám provozovatel potravinářského podniku dospěl jakýmkoli způsobem. Není vyloučena ani možnost, kdy nevhodná laboratorní metoda poskytne v určitém případě správný výsledek – v takové situaci pak k žádnému přestupku nedojde. Tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo: údaje uvedené na obalu

Potraviný neodpovídaly jejímu složení, za což byla stěžovatelce uložena pokuta v zákonném rozmezí dle § 17f písm. d) zákona o potravinách.

[23] Nejvyšší správní soud dále ověřil, že správní orgány postupovaly v souladu s rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2017, č. j. 30 A 121/2015-67 (následně potvrzeným rovněž Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 10 As 54/2017-58, ze dne 17. 8. 2017), kde krajský soud uvádí následující: *„Odpovědnost provozovatele potravinářského podniku za porušení konkrétních povinností a plnění požadavků potravinového práva (§ 17 a násl. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích) je odpovědností objektivní, kterou nevylučuje ani existence skrytých vad potravin zjistitelných až na základě provedených laboratorních rozborů. Správní orgán k této skutečnosti přiblíží při ukládání sankce a stanovení její výše.“* Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí žalované, k povaze vady, již bylo možné zjistit až laboratorním testem, správní orgány přihlédly a vzaly tuto skutečnost v úvahu při stanovení výše pokuty [která představuje 0,2 % maximální sazby dle § 17f písm. d) zákona o potravinách].

[24] V rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, zdejší soud judikoval, že *„i pro trestnost jednání vykazujícího formální znaky přestupku je třeba, aby došlo také k naplnění jeho materiální stránky. Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. [...] Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“* Z další judikatury pak vyplývá, že takovéto posuzování může přijít v úvahu pouze v hraničních případech, kdy se k běžným formálním znakům přestupku přidruží tak významné okolnosti, že je vyloučeno ohrožení nějakého právem chráněného zájmu společnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66). V případech přestupků, jež nevyžadují zavinění (jako tomu je i v projednávaném případě) pak nemají okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti se společenskou nebezpečností (např. míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob spáchání a osoba pachatele) žádný vliv; mohou být pouze zohledněny při stanovení sankce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011-62). Nejsou-li tedy dány nestandardní okolnosti, které by se vymykaly běžným okolnostem typicky nastávajícím při naplnění určité skutkové podstaty a které by měly za následek eliminaci společenské nebezpečnosti daného jednání, je materiální stránka přestupku naplněna.

[25] Chráněným zájmem, k jehož ohrožení při naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách dochází, je možnost spotřebitele vybrat si zboží podle vlastní preference (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 4 As 151/2014-32). Je zřejmé, že uvedením nesprávné hodnoty obsahu chondroitin sulfátu sodného na obalu Potraviný spotřebitelé o možnost vybrat si zboží podle vlastní preference přišli. Tato skutečnost je zdůrazněna rovněž tím, že jde o doplněk stravy, jehož účelem je dle § 2 odst. 1 písm. g) zákona o potravinách *„doplňovat běžnou stravu a která je koncentrovaným zdrojem vitaminů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, obsažených v potravině samostatně nebo v kombinaci, určená k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích“*. Lze důvodně předpokládat, že pro spotřebitele využívající doplňky stravy v onom zákonem předpokládaném *„malém odměřeném množství“* bude relevantním údajem právě obsah

pokračování

jednotlivých látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, a to zejména těch, jejichž přítomnost je na obalu zdůrazněna. Tak tomu bylo i na obalu Potraviny: ve větě přibližující její obsah je uvedeno „obsahuje glukosamin, chondroitin, výtažek z boswellie a komplex minerálních látek“. Z celkových 15 804 ks Potraviny, které obviněný dle předložené faktury koupil, bylo navíc staženo z trhu pouze necelých 7 tisíc kusů, lze tedy dovodit, že více než 8 tisíc balení Potraviny bylo prodáno spotřebitelům. Materiální stránka přestupku je tudíž v projednávaném případě naplněna velmi přesvědčivě. Ani stěžovatelka sama žádné nestandardní okolnosti, které by společenskou nebezpečnost ve smyslu výše citované judikatury úplně vylučovaly, neuvádí – naplnění materiální stránky přestupku rozporuje toliko v obecné rovině (řečnickou otázkou položenou v žalobě a obecným tvrzením, že za přestupek není odpovědná, v kasační stížnosti). Jak vyplývá z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[26] Poslední dosud nevypořádanou kasační námitkou tak zůstává otázka možné liberace dle zákona o přestupcích, jehož aplikaci na projednávaný případ podrobně odůvodnil již městský soud a mezi stranami je nesporná. § 21 odst. 1 zákona o přestupcích stanoví, že „[p]rávnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“ Výkladem tohoto zákonného požadavku (obsaženém v příslušné době v jiných právních předpisech) se správní soudy ve své judikatuře již mnohokrát zabývaly. Jak vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 A 17/2012-101, publ. pod č. 2880/2013 Sb. NSS, naplnění liberačního důvodu (na rozdíl od naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu či přestupku) prokazuje osoba, jež protiprávní jednání spáchala. Použití slova „úsilí“ přitom představuje požadavek na aktivní činnost, nepostačuje pouze dobrá víra založená na dohodě mezi subjekty. Zároveň nelze poukazovat ani na to, že by určitá technicky možná opatření byla neekonomická (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33, publ. pod č. 3139/2015 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 413/2018-24, shrnul Nejvyšší správní soud podmínky tohoto institutu následovně: „Liberační důvody jsou určeny pro aplikaci pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti. Představují nástroj, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Pokud tedy existují okolnosti, ve kterých je nutné posuzovat, zda právnícká osoba vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, správní orgán se jimi musí skutečně zabývat a ne pouze konstatovat, že podmínky nebyly splněny. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí ovšem prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobit účinně zabránit porušení zákona.“

[27] Stěžovatelka tvrdí, že vynaložila veškeré možné úsilí, neboť zvolila akreditovanou laboratoř a metodu v souladu s Lékopisem. Správní orgány se jejími tvrzeními a otázkou možného naplnění liberačních důvodů ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o přestupcích dostatečně podrobně zabývaly, dospěly však k názoru, že naplněny nebyly. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s dílčím tvrzením stěžovatelky, že po ní nelze spravedlivě požadovat dostatečnou odbornost pro volbu nejvhodnější metody stanovení obsahu chondroitin sulfátu sodného v doplňku stravy. Je však nutno upozornit, že osoby jednající za provozovatele potravinářského podniku mají mít přinejmenším povědomí o limitech svých znalostí a učinit vhodná opatření, aby důsledky své případné nevědomosti eliminovaly. Správní orgány ani soudy nejsou povinny v odůvodnění svých rozhodnutí uvádět, jaká konkrétní opatření mají podnikatelé přijímat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 8 As 50/2017-33). Nad rámec nutného odůvodnění lze však přiblížit, že vhodná opatření mohla v tomto případě spočívat v zaměstnání osob

s dostatečnými odbornými znalostmi, příp. využití konzultačních služeb jiných laboratoří či výzkumných institucí, jež by mohly validovat či upozornit na možné nedostatky metody, kterou používá původně zvolená laboratoř.

[28] K volbě laboratoře a poukazu na její akreditaci Nejvyšší správní soud dále podotýká, že různé akreditované laboratoře se liší svým technickým i personálním vybavením, čemuž odpovídají i podmínky jednotlivých akreditací, veřejně dostupné na webu Českého institutu pro akreditaci (www.cai.cz). Nelze opomenout, že potenciální přínos doplňků stravy pro spotřebitele spočívá především v jejich chemickém složení (nejde o potraviny, u nichž by podstatné vlastnosti bylo možné ověřit pouhým senzorickým hodnocením, jako je tomu např. u pečiva, ovoce či masa). Po provozovateli potravinářského podniku, jenž uvádí na trh právě doplňky stravy, lze tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu spravedlivě požadovat, aby byl alespoň zběžně seznámen s tím, že každá akreditovaná laboratoř nemusí být schopna provést všechny možné testy. Pokud se tedy stěžovatelka spokojila s pouhou skutečností, že vybraná laboratoř nějakou akreditací disponuje, a ani se nepokusila zjistit, zda je laboratorní metoda alespoň akreditovaná (když již nebyla schopná posoudit vhodnost metody z odborného hlediska), nelze mít za to, že by vynaložila veškeré úsilí, jež by bylo možné požadovat.

[29] Co se týká tvrzení stěžovatelky, že metoda použitá laboratoří OVALAB, byla vyvinuta v souladu s Lékopisem, toto své tvrzení stěžovatelka v průběhu správního řízení nijak neprokázala, jak upozornil již městský soud v napadeném rozsudku (bod 33). K podání nazvanému „*Doplnění ,Opětovného odvolání proti Protokolu č. P163-10285/16 + Opatření P163-10285/16/D ze dne 20. 12. 2016‘ a žádost o zahájení přezkumného řízení*“, adresovanému správnímu orgánu I. stupně, stěžovatelka připojila dopis laboratoře OVALAB spolu s interním předpisem laboratoře nazvaným „*Stanovení obsahu chondroitinu a glukosaminu sulfátu v přípravku Athroprim rapid*“. V dopisu je přímo uvedeno, že metoda není akreditována, byla převzata z odborné literatury a transferována na aktuální laboratorní podmínky. V interním předpisu jsou jako zdroje uvedeny pouze dva odborné články z časopisů *Journal of Pharmaceutical Analysis* a *Journal of Chinese Chemical Society*, o Lékopisu se však ani interní předpis, ani průvodní dopis nijak nezmiňují. Nebyla rovněž doložena žádná objednávka či jiný záznam komunikace stěžovatelky s laboratoří OVALAB, z něhož by vyplýval požadavek stěžovatelky na použití metody založené na Lékopisu. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti uzavírá, že i kdyby stěžovatelka prokázala, že požadovala po laboratoři OVALAB, aby použila metodu uvedenou v Lékopisu (což neprokázala), tato skutečnost sama o sobě nemohla představovat dostatečné úsilí ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o přestupcích. Nelze totiž přehlédnout, že stěžovatelka se nijak podrobně nezajímala o faktickou vhodnost metody, ani o to, zda má laboratoř OVALAB danou metodu akreditovanou.

[30] Z výše uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., žalované, již by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec její běžné správní činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

pokračování

V Brně dne 7. října 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu