



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **LA Food s. r. o.**, se sídlem Napajedla, Kvítkovická 1533, zastoupená Mgr. Janem Mrázem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 776/10, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2022, č. j. 29 A 132/2020 - 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně (dále též jen „inspektorát“) rozhodnutím ze dne 17. 9. 2019, č. j. SZPI/CD775-20/2019, shledala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), jehož se měla dopustit tím, že v rozporu s čl. 14 odst. 1 v návaznosti na odst. 2 písm. b) a čl. 14 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti

potravin, v platném znění (dále jen „nařízení č. 178/2002“), uvedla na trh potravinu nevhodnou k lidské spotřebě: CHIA semínka Menu Gold, DMT: 13. 08. 2020, á 250 g, dodavatel: Snack Crops S.A., Av. Santa María 6385, Piso 1°, Dpto A (B1624BSFú, Tigre Prov. De Bs. As., Argentina, v celkovém množství 9 936 ks (dále také „předmětná potravina“). Předmětná potravina dle protokolu o zkoušce a posudku č. D009-70594/19/A01 ze dne 4. 4. 2019 laboratoře Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Odboru zkušební laboratoře inspektorátu v Praze, (dále také „laboratoř v Praze“), nevyhověla ve znaku *vůně, chuť* – *netypická, cizí, zatuchlá, po plísni* a také dle protokolu č. 21881/2019 ze dne 7. 5. 2019 Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě, Centra hygienických laboratoří, (dále také „laboratoř v Ostravě“), nevyhověla ve znaku *chuť* – *po rozmělnění v ústech zůstává nepříjemná zatuchlá dochuť*, a ve znaku *vůně* – *nepříjemný zatuchlý pach*. Předmětná potravina byla tedy dle inspektorátu nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kažení. Za tento přestupek inspektorát uložil žalobkyni pokutu ve výši 95 000 Kč (výrok I.). Žalobkyni byla současně uložena povinnost uhradit náklady správního řízení (výrok II.) a náklady provedeného laboratorního rozboru (výrok III.).

[2] Rozhodnutím ze dne 8. 6. 2020, č. j. SZPI/CD775-24//2019, žalovaná k odvolání žalobkyně změnila prvostupňové rozhodnutí tak, že uloženou pokutu snížila na částku 75 000 Kč (výrok I), náklady laboratorního rozboru snížila z částky 1 171 Kč na částku 70 Kč (výrok II.), a celkovou částku, kterou měla žalobkyně uhradit snížila z 97 171 Kč na 76 070 Kč (výrok III.). Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobu; tu krajský soud jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud především označil jako nedůvodné námitky stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Konstatoval, že správní orgány přihlédly k důkazům navrhovaným žalobkyní a jednaly přitom v rámci správního uvážení, aniž by překročily své pravomoci. K posudku předloženému žalobkyní, zpracovanému akreditovanou laboratoří pro vyšetřování potravin MVDr. Šotoly (dále jen „laboratoř MVDr. Šotoly“) krajský soud konstatoval, že správní orgány dostatečně odůvodnily, proč tento důkaz neprokázal, že předmětná potravina byla bezpečná a proč naopak přihlédly k výsledkům laboratoří v Praze a Ostravě. Konstatoval též, že srovnávací metoda nebyla právními předpisy vyžadována a posouzení vzorků na základě vlastností (chuť, pach apod.) dvěma na sobě nezávislými akreditovanými laboratořemi, bylo dostačující. Krajský soud se zároveň ztotožnil se žalovanou ohledně hnízdovitého výskytu mikroorganismů v předmětné potravine; zdůraznil ale, že žalovaná postavila svůj závěr na výše uvedených laboratorních výsledcích. Jakkoli mohly být mikroorganismy přítomny ve větší či menší míře, je z provedených rozborů zřejmé, že předmětná potravina nebyla vhodná k lidské spotřebě.

[5] Žalobkyně dále namítala porušení zásad přestupkového práva při uložení trestu. Krajský soud k tomu uvedl, že žalovaná přihlédla jak k aktivní činnosti žalobkyně, již napomáhala k odstranění škodlivého následku, tak i k délce protiprávního chování, kterou jí naopak přičetla k tíži. K námitce, že nebylo zohledněno, že spotřebitelé neměli zdravotní obtíže a že nelze ke zdraví spotřebitelů přihlížet, aniž by existoval odborný závěr, že předmětná potravina byla zdraví škodlivá, krajský soud konstatoval, že i pouhá možnost

pokračování

ohrožení práv spotřebitelů může být považována za škodlivý následek protiprávního jednání, je-li tato možnost dostatečným způsobem skutkově podepřena, což v této věci byla. Nebylo proto nutné poškození zdraví spotřebitelů prokazovat. Stejně tak nezjištění konkrétního negativního následku na zdraví spotřebitelů nemělo být hodnoceno v prospěch stěžovatelky. S ohledem na větší množství nevyhovujících potravin byla správně uvážena i možnost poškození většího počtu spotřebitelů, což bylo vyhodnoceno v neprospěch žalobkyně. Kromě toho byli spotřebitelé, kteří si předmětnou potravinu zakoupili, ohroženi i ekonomicky (za své finanční prostředky obdrželi nevyhovující potravinu, v případě reklamace by jim nikdo nenahradil náklady za ztracený čas při nuceném vyřizování celé záležitosti). Krajský soud uzavřel, že pokud správní orgány v dané věci uvážily míru možného poškození většího počtu spotřebitelů, nevybočily z mezí logického uvažování, ani nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení.

[6] Krajský soud dále hodnotil, zda uložená pokuta nebyla zjevně nepřiměřená, přičemž dospěl k závěru, že nikoliv. Správní orgány se podrobně věnovaly zákonným kritériím relevantním pro uložení pokuty, přezkoumatelně odůvodnily způsob spáchání přestupku, jeho okolnosti i celkovou závažnost. Podrobně vyložily, jaká konkrétní kritéria byla vzata v úvahu a jaký mají vliv na význam deliktu. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 75 000 Kč za přestupek, za nějž lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč, tj. ve výši 0,1% maximální možné výše sankce; nelze proto hovořit o excesivním trestání.

[7] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka předně brojí proti postupu žalovaného při zjišťování skutkového stavu. Vzhledem k tomu, že „*kažení*“ je legislativní pojem, byl správní orgán povinen subsumovat skutkový stav pod příslušnou právní normu. Pokud žalovaná konstatovala, že kažení způsobují mikroorganismy, bylo na místě zjistit, zda se v předmětné potravíně skutečně nacházejí, zejména namítala-li to stěžovatelka. Žalovaná namísto toho podrobila jediný srovnávací vzorek témuž typu laboratorního vyšetření (senzorickému – pozn. NSS), takže již nebylo možné zpracovat další laboratorní vyšetření zaměřené na výskyt mikroorganismů. Jako jediný se jím zabýval posudek laboratoře MVDr. Šotoly. Jelikož je senzorické vyšetření do jisté míry subjektivní, bylo na místě zadat zpracování mikrobiologického vyšetření. Stěžovatelka namítá, že krajský soud ve svých úvahách vyšel z toho, že je nevýznamné, v jaké míře se v předmětné potravíně nacházely mikroorganismy, či dokonce, zda vůbec byla jejich přítomnost zjištěna. Krajský soud však opomenul, že výskyt mikroorganismů ve správním řízení nebyl prokázán, ale byly posuzovány pouze senzorické vlastnosti. Premisa, že předmětná potravina byla kontaminována mikroorganismy, nemá oporu ve spisu a je domněnkou krajského soudu nad rámec napadeného rozhodnutí.

[9] Stěžovatelka poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 7 As 305/2016 - 47, z jehož odůvodnění se podává, že u senzorického vyšetření se jedná o zkoušku subjektivní povahy. Namítá, že z protokolů o zkoušce není zřejmé, která osoba provedla samotné posouzení a není možné určit, kolik osob se na posouzení podílelo.

Stěžovatelka uvádí, že tyto nedostatky opakovaně vytýkala; protokoly proto považuje za nepřezkoumatelné.

[10] Dále stěžovatelka namítá, že ačkoli byla uznána vinnou za spáchání přestupku s relativně neurčitou hypotézou, není možné nedostatek skutkových zjištění a ani neochotu správního orgánu doplnit dokazování překonat správním uvážením. Ve vztahu k určení závažnosti přestupku krajský soud konstatoval, že ačkoli nebylo poškození spotřebitele prokázáno, není vyloučeno tuto skutečnost zvážit jako podstatnou, neboť i pouhá možnost poškození práv spotřebitelů může být považována za škodlivý následek. Krajský soud rovněž nad rámec odůvodnění rozhodnutí žalované doplnil, že potenciální spotřebitelé mohli být ohroženi zejména v ekonomické rovině. Podle stěžovatelky uvedené porušuje jednak zásadu dvojího přičítání, jednak nejsou tyto úvahy opřeny o zjištěný skutkový stav. V případě, že je spáchán skutek, který naplní skutkovou podstatu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, jež je vymezena široce, a to odkazem na nařízení č. 178/2002, dojde podle stěžovatelky vždy nevyhnutně k zásahu do práv spotřebitele chráněného unijním zájmem; zájem spotřebitelů je tak základním znakem skutkové podstaty. Stěžovatelka připouští, že pro určení společenské škodlivosti přestupku by mohlo být relevantní, jakým konkrétním (kvalitativním nebo kvantitativním) následkem bylo zasaženo do práv spotřebitelů, to však žalovaný v rozhodnutí neuvádí. Výklad, že potenciální riziko pro spotřebitele zvyšuje závažnost přestupku, nebo je snad přítěžující okolností, nemůže obstát, neboť tento zásah je přímo obsažen v základní skutkové podstatě. Úvaha krajského soudu, že mělo dojít k zásahu do práv spotřebitelů, byť pouze jejich potenciálním ohrožením, je úvahou obecnou, která přesahuje skutková zjištění a přesahuje meze správního uvážení. Stěžovatelka považuje za nepřijatelné, aby žalovaný svými úvahami dovozoval, jaký účinek „asi“ mělo její jednání na spotřebitele, aniž by své domněnky opíral o dostatečná skutková zjištění. Poukazuje též na to, že nároky z vadného plnění upravuje § 1924 občanského zákoníku. Uvádí-li tedy krajský soud, že spotřebitelům by nikdo nenahradil náklady spojené s případným uplatněním práv z vadného plnění, činí tak nesprávně. O tomto soukromoprávním nároku nemůže být rozhodováno ve správním řízení, ani před soudem ve správním soudnictví.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že nevyhovující senzorické hodnocení bylo doposud v obdobných případech dostačující k prokázání viny za spáchání přestupku. Má za to, že skutkový stav byl v předmětné věci zjištěn dostatečně a nevznikají důvodné pochybnosti ohledně spáchání přestupku. Pokud jde o (ne)existenci mikroorganismů, tato otázka není v předmětné věci podstatná, neboť nevyhovění potravin bylo vztaženo toliko k prokázaným senzorickým vadám zjištěným v primárním a rozhodčím vzorku. Důvod, proč se žalovaná okrajově zabývala i touto otázkou, vyplynul z postupu laboratoře zvolené stěžovatelkou, jež provedla kromě senzorického navíc i mikrobiologické vyšetření. Žalovaná v rámci vypořádání odvolacích námitek stěžovatelky konstatovala pouze obecně známou skutečnost, že *„zatuchnutí a kažení způsobené činností mikroorganismů se vyskytují zejména ve velkých baleních a to hnízdotvř, kdy však prorůstají celou dávkou. V některých posléze vytvořených menších baleních [...] se mohou nedostatky jevit výraznější než jiných, avšak za nevhodná k lidské spotřebě je zapotřebí považovat celou šarži [...] s ohledem na prorůstání této vady i do původně nezávadných částí šarže potravin“*. Uvedeným postupem nebyla nikterak překročena mez správního uvážení. K tvrzení krajského soudu ohledně výskytu mikroorganismů žalovaná sdělila, že ačkoli to ve správním řízení nebylo

pokračování

konstatováno, fakticky si lze stěží představit jiný důvod chutí a vůně zatuchnutí, po plísni, než právě rozvinutí plísně, tj. mikroorganismů. Žalovaná je přesvědčena, že ačkoli je senzorické hodnocení z určitého pohledu subjektivní, provádí je náležitě proškolení hodnotitelé a zkouška je zahrnuta do akreditace laboratoří dle ČSN. Skutečnost, že rozhodčí laboratorní vyšetření neprobíhalo srovnávací metodou, byla hodnocena již ve správním rozhodnutí, kde je uvedeno, že z hlediska senzorického zkoušení potravin není právními předpisy tato metoda vyžadována.

[12] K námitce formálních nedostatků protokolů žalovaná uvedla, že ty žádnou vadou zatíženy nejsou. Navíc stěžovatelka na možnou vadu upozorňuje poprvé až v kasační stížnosti; právní předpisy přitom nevyžadují, aby byl na hodnotících protokolech uveden jmenný seznam hodnotitelů.

[13] Žalovaná nesouhlasí ani s námitkou porušení zákazu dvojího přičítání. Kromě toho, že jde opět o novou, doposud neuplatněnou námitku, stěžovatelka hodnocení závažnosti spáchaného přestupku vytrhává z kontextu. Žalovaná pouze ve stručnosti uvádí, že v rámci hodnocení významu státem chráněného zájmu bylo v neprospěch stěžovatelky hodnoceno ohrožení státem chráněného zájmu o zdraví spotřebitelů. V rámci významu a rozsahu následků bylo hodnoceno, že spotřebitelé mohli být nákupem nevyhovující potraviny poškozeni v ekonomické rovině. Nejedná se proto o dvojí přičítání v neprospěch stěžovatelky. Pokud jde o možnost uplatnění soukromoprávních nároků spotřebitelů, ani § 1924 občanského zákoníku není s to spotřebitelům nahradit náklady za ztracený čas, který by museli vynaložit jen proto, že stěžovatelka uvedla do oběhu nevyhovující potravinu.

[14] S ohledem na uvedené, žalovaná navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[15] Stěžovatelka ve své replice opět poukazuje na to, že krajský soud nad rámec rozhodnutí žalovaného dovodil skutkové závěry ohledně výskytu mikroorganismů, čímž založil zcela zjevnou nezákonnost napadeného rozsudku. Zdůrazňuje, že námitku nezákonnosti protokolů o senzorickém hodnocení primárního a rozhodčího vzorku uplatnila již v průběhu správního řízení i v žalobě. V žalobě výslovně uvedla, že protokoly provedené v rámci dokazování vykazují formální vady a nepostačují k tomu, aby bylo možné konstatovat, že byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností. Má za to, že její kasační argumentace je přípustná a je pouze rozšířením žalobní argumentace.

[16] Stěžovatelka setrvává též na námitce, že žalovaná pochybila při hodnocení závažnosti přestupku při ukládání trestu. Zároveň se vymezuje proti tomu, že by žalovaný, nebo správní soudy, byli oprávněni vykládat soukromé právo; otázka majetkové újmy (spotřebitele) může být jediné civilním deliktem. Zjištění, zda vznikla třetí osobě škoda a v jaké výši, zcela přesahuje smysl a účel přestupkového řízení. Stěžovatelkou zmiňovaný § 1924 občanského zákoníku je jedinou právní normou, která stanovuje, jak je možné uplatnit právo na náhradu nákladů spojených s uplatněním vady předmětu koupě. Je zcela absurdní „aby správní orgán při hodnocení závažnosti přestupku fabuloval možné důsledky přestupku“. Argumentace žalované a krajského soudu stran majetkové újmy, respektive ohrožení dalších zájmů spotřebitelů, musí být podložena obsahem spisu a nemůže být vedena jen v teoretické a potenciální rovině. Ve vztahu k porušení zákazu dvojího přičítání

je nepodstatné, zda se jedná o skutkovou podstatu základní či kvalifikovanou, ale platí, že je-li určitá okolnost vyjádřena ve skutkové podstatě, nemůže k ní být znova přihlíženo jako k okolnosti obecně přitěžující ani jako k okolnosti zvyšující závažnost přestupku.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s., a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[18] Některé stěžovatelkou uplatněné kasační námitky však nejsou přípustné, neboť nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, ačkoli v tom stěžovatelce nic nebránilo. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž kasační stížnost není přípustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. V nyní projednávané věci se jedná o námitky týkající se porušení zásady dvojího přičítání a formálních nedostatků posudků o hodnocení primárního a rozhodčího vzorku. Ačkoli stěžovatelka tvrdí, že uvedené namítala již v žalobě (nebo ve správním řízení), Nejvyšší správní soud ověřil, že tomu tak není (formální nedostatky naopak uváděl žalovaný ve vztahu k posudku vypracovanému stěžovatelkou vybranou laboratoří), a nejedná se proto o pouhé rozšíření žalobní argumentace. Pouze okrajově Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitkou porušení zásady dvojího přičítání ve vztahu k § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách se zabýval v nedávném rozsudku ze dne 15. 8. 2023, č. j. 4 As 294/2022 - 37, a to v obdobné věci totožné stěžovatelky, přičemž konstatoval, že u skutkové podstaty tohoto typu k porušení zásady zákazu dvojího přičítání nemůže dojít (srov. též rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105).

[19] Pokud jde o zbývající kasační námitky Nejvyšší správní soud věc v jejich mezích a řádně uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že „*podoba a důkladnost argumentace účastníka řízení předurčují také důkladnost a meze obsahu soudního rozsudku*“ (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 32/2021-36, nebo ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72). Lze rovněž odkázat na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011-90, podle kterého „*řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu [...]. Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky*“. Jelikož je kasační stížnost oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), musí se kasační námitky upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení tohoto soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Nejvyšší správní soud proto mohl v nyní posuzované věci za řádné

pokračování

kasační námitky považovat pouze ty, z nichž srozumitelně plyne konkrétní tvrzené pochybení krajského soudu (nikoliv správních orgánů).

[22] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil tyto skutečnosti podstatné pro projednávanou věc. Inspektorát provedl dne 11. 3. 2019 v provozně stěžovatelky kontrolu, v jejíž rámci byl proveden odběr tří vzorků předmětné potraviny (primární vzorek, vzorek pro doplňující odborný posudek vyžádaný stěžovatelkou a rozhodčí vzorek za účelem případné rozhodčí analýzy). Rozbor primárního vzorku předmětné potraviny provedený zkušební laboratoří v Praze ukázal, že vzorek nevyhovuje ve znacích vůně a chuť (netypická cizí, zatuchlá, po plísni). Stěžovatelka poté předložila protokol o laboratorním vyšetření laboratoře MVDr. Šotoly, jenž konstatoval, že senzorickým a mykologickým vyšetřením nebyly zjištěny hygienické závady. S ohledem na tento rozpor v posudcích, nechal inspektorát provést rozbor rozhodčího vzorku laboratoří v Ostravě. Jeho závěr byl, že tento vzorek nevyhověl požadavkům nařízení č. 178/2002, neboť v ukazatelích *chuť* a *vůně* bylo zjištěno, že po rozmělnění v ústech zůstává nepříjemná zatuchlá dochuť, předmětná potravina má nepříjemný zatuchlý pach. Inspektorát následně stěžovatelce uložil, aby zajistila stažení předmětné potraviny z trhu, co stěžovatelka splnila (5468 ks bylo zlikvidováno u zákazníka a 322 ks ve skladu stěžovatelky). Na základě uvedených skutečností dospěl inspektorát k závěru, že stěžovatelka uváděla na trh potravinu nevhodnou k lidské spotřebě.

[23] K námitkám stěžovatelky, týkajícím se nedostatečného zjištění skutkového stavu a dokazování, kasační soud konstatuje, že se jimi již dostatečně zabýval krajský soud, jehož závěry lze označit za správné; Nejvyšší správní soud je plně aprobue a pouze stručně se k nim dále vyjádří. Ze shora popsaného skutkového stavu je zřejmé, že při kontrole provedené u stěžovatelky byly odebrány tři vzorky předmětné potraviny, jež byly následně podrobeny třem zkouškám. Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, považuje postup inspekce, která v situaci, kdy se výsledky provedených zkoušek rozcházel, přistoupila k provedení třetího nezávislého rozboru, jako naprosto logický a dostačující pro náležité zjištění skutkového stavu věci. Za zásadní lze považovat fakt, že i rozhodčí vzorek nevyhověl požadavkům § 14 nařízení č. 178/2002, a to v zásadě ze shodných důvodů, jako vzorek primární.

[24] Namítá-li stěžovatelka, že měly být provedeny rovněž mikrobiologické testy, které by potvrdily nebo vyvrátily výskyt mikroorganismů, a jelikož tak žalovaný neučinil, překročil meze správního uvážení, nelze takovému tvrzení přitakat. Zde je vhodné připomenout, že stěžovatelce bylo kladeno za vinu, že uvedla na trh potravinu nevhodnou k lidské spotřebě, neboť na základě výsledků senzorických zkoušek dvou nezávislých akreditovaných laboratoří předmětná potravina nevyhovovala v ukazatelích chuť a vůně (u obojího bylo konstatováno zatuchlá, po plísni, netypická) a nikoli z důvodu zjištění přítomnosti mikroorganismů v předmětné potravine. Možný výskyt mikroorganismů nebyl správními orgány skutečně zjišťován a při rozhodování o spáchání přestupku dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách (jakož i při úvahách o ukládané sankci) proto nebyl zohledňován. Ačkoli se žalovaný v napadeném vyjádření otázkou mikroorganismů okrajově zabýval, reagoval tím pouze na protokol MVDr. Šotoly, jenž prováděl kromě senzorického měření rovněž mykologický rozbor (s negativním výsledkem). Žalovaný pouze pro posílení svých předchozích tvrzení uvedl, že byla-li chuť a vůně předmětné potraviny

při senzorickém hodnocení shledána nevyhovující kvůli zatuchnutí, respektive pachu plísňě, lze si jen stěží představit jiný důvod jejího kažení, než výskyt mikroorganismů. Současně poukázal na skutečnost, která mu je jako ústřednímu správnímu orgánu na úseku ochrany potravin z jeho praxe známa, že s ohledem na hnízdovitý výskyt mikroorganismů, které způsobují zatuchnutí, respektive kažení, se mohou nedostatky některých balení jevit výraznější než jiných. Z toho vyvodil, že vzorek podrobený doplňujícímu posouzení laboratoří MVDr. Šotoly nemusel nutně dosahovat tak výrazných nedostatků, jako vzorky primární a rozhodčí; podle § 2 odst. 1 písm. k) zákona o potravinách je nicméně nutno považovat za nevhodnou k lidské spotřebě celou šarži (za šarži se považuje množství druhově totožných jednotek, které byly vyrobeny za stejných podmínek), právě s ohledem na prorůstání této vady i do původně nezávadných částí šarže potravin.

[25] Je vhodné připomenout, že podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách *provozovatel potravinářského podniku se dopustí přestupku tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny*; podle čl. 14 odst. 1 a odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002 *potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná, přičemž potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě*. Není pochyb o tom, že potravina nesplňující senzorické požadavky (vůně, chuť) není vhodnou k lidské spotřebě. Skutková podstata daného přestupku byla tedy naplněna již jen z uvedeného důvodu a nebylo proto nutné prokazovat též zatížení předmětné potravin výskytem nedovolených mikroorganismů.

[26] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace stěžovatelky, podle které neprovedení testů na výskyt mikroorganismů představuje *překročení mezi správního uvážení*, je zcela lichá. Rozhodnutí správního orgánu, jaké důkazy budou provedeny pro zjištění skutkového stavu věci v souladu s požadavky § 3 správního řádu, není aplikací diskrečního oprávnění (tj. výběrem ze zákonem nabízených způsobů řešení věci), ale úvahou činěnou v rámci dokazování; zde se o existenci diskrečního oprávnění z povahy věci pojmově jednat nemůže.

[27] Pokud jde o samotné dokazování provedené v průběhu správního řízení, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rozsah dokazování byl plně v gesci inspektorátu, potažmo žalované, které mají zákonem danou pravomoc k posouzení bezpečnosti zemědělských výrobků nebo potravin uváděných na trh [srov. § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů], tudíž byly oprávněny vyhodnotit, zda je potravina vhodná k lidské spotřebě ve smyslu nařízení č. 178/2002. Dokazování musí být pochopitelně vedeno tak, aby byly i bez návrhu zjištěny všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch obviněného z přestupku (§ 3 správního řádu, 50 odst. 3 správního řádu). Jak již bylo objasněno shora, správní orgány tomuto požadavku dostaly a v projednávané věci byl přestupek stěžovatelky spolehlivě zjištěn. K posouzení, zda se v případě předmětné potravin jednalo o potraviny bezpečnou ve smyslu její vhodnosti k lidské spotřebě dle čl. 14 odst. 1, odst. 2 písm. b) a odst. 5 nařízení č. 178/2002, disponovaly správní orgány dostatečnými podklady od akreditovaných laboratoří, z jejichž výsledků vyplynulo, že předmětná potravina není vhodná k lidské spotřebě. Poukazovala-li stěžovatelka na to, že nebyl brán v potaz jí předložený posudek MVDr. Šotoly, jenž vyhodnotil předmětnou potravinu jako nezávadnou, Nejvyšší správní soud opakuje, že právě z důvodu rozporných výsledků tohoto

pokračování

posudku a posudku laboratoře v Praze, byl podroben nezávislé zkoušce také rozhodčí vzorek. Správní orgány navíc předešly přesvědčivé důvody, proč posudek MVDr. Šotoly nebyl s to vyvrátit závěry zbylých dvou posudků. Jak to plyne z odůvodnění rozhodnutí žalované, ta shledala formální i věcné nedostatky tohoto posudku a zároveň vyjádřila pochybnosti o kredibilitě postupu laboratoře MVDr. Šotoly. Námitky stěžovatelky týkající se zjišťování skutkového stavu jsou proto nedůvodné.

[28] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani poukaz stěžovatelky na argumentaci krajského soudu, který měl při svých úvahách vycházet z toho, že předmětná potravina byla kontaminována mikroorganismy (ač to provedenými posudky nebylo prokázáno). K tomu je třeba uvést, že krajský soud takový závěr nevyslovil. V odst. 31 a 32 odůvodnění napadeného rozsudku pouze aproboval názor správních orgánů, že původcem nevyhovujících senzorických charakteristik předmětné potraviny byly nejspíše nežádoucí mikroorganismy, současně však (zcela ve shodě s názorem kasačního soudu vyjádřeným výše) konstatoval, že závěr, proč nebyla předmětná potravina vhodná k lidské spotřebě, správní orgány založily na výsledcích laboratorních senzorických měření, a nikoli na výskytu mikroorganismů (tj., že za jejich výskyt pokuta ukládána nebyla).

[29] K pojmu „*kažení*“, užitému při popisu postihovaného skutku (uvedenému v čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002), pod který bylo třeba subsumovat zjištěný skutkový stav, kasační soud uvádí, že se nejedná o neurčitý právní pojem, ani legislativní zkratku, ale o pojem obecný, běžně užívaný jak v oblasti potravinového práva, tak v neprávním prostředí, jehož výklad není sporný a lze jej lapidárně vyjádřit jako postupnou ztrátu žádoucích vlastností věci s postupným nástupem vlastností nežádoucích. V tomto smyslu v nyní posuzované věci správní orgány vycházely ze současného stavu poznání působení mikroorganismů na různé typy potravin. Podřazení výše uvedených zjištění pod pojem *kažení* je v situaci, kdy předmětná potravina vykazovala nestandardní hodnocení v ukazatelích *chut'* a *vůně* (po plísní, zatuchlá), zcela odpovídající.

[30] Další námitky stěžovatelky směřují k postupu inspektorátu, potažmo žalované, při ukládání sankce, pokud jde o hodnocení závažnosti přestupku. Velká část argumentace stěžovatelky směřuje k otázce dvojího přičítání, nicméně, jak již bylo konstatováno shora, tato námitka není v projednávané věci s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná.

[31] Za přípustnou (a tedy věcně projednatelnou) lze považovat námitku, dle které úvaha krajského soudu o potenciálním ohrožení práv stěžovatelů je obecná a přesahuje skutková zjištění i meze správního uvážení. Tato námitka je nicméně formulována značně obecně, a není zcela zřejmé, co konkrétně je krajskému soudu vytýkáno. Krajský soud v odst. 37 odůvodnění rozsudku konstatoval, že i pouhá *možnost* ohrožení práv spotřebitelů může být považována za škodlivý následek protiprávního jednání. Tomuto závěru nelze ničeho vytknout a vychází z konstantní judikatury správních soudů (srov. například rozsudky tohoto soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009 - 99, nebo ze dne 18. 5. 2016, č. j. 3 As 138/2015 - 36). Správními orgány bylo zohledněno, že spotřebitelé mohli být nákupem nevyhovující potraviny nejen potenciálně ohroženi na svém zdraví (konzumací předmětné potraviny), ale i poškozeni v rovině ekonomické, neboť za své peníze obdrželi potravinu nevhodnou k lidské spotřebě, kterou nezamýšleli zakoupit. Žalovaná zároveň upozornila, že spotřebitelům bylo prodáno 4146 ks předmětné potraviny, a proto nikoli

nepatrné množství spotřebitelů mohlo být skutečně ohroženo na svých právech nákupem potravin nevhodné k lidské spotřebě. Stěžovatelka ve své argumentaci pomíjí, že jednání, které jí je kladeno za vinu, je ohrožovacím deliktem, kdy pro naplnění znaků přestupku postačuje pouhá *možnost* porušení práv spotřebitelů, jak to bylo objasněno výše. Proto se i její úvahy stran uplatnění nároku z vadného plnění podle občanského zákoníku, respektive určení konkrétní výše škody, zcela mívají s předmětem posuzované věci.

[32] Konečně, pokud stěžovatelka namítá nezákonnost napadeného rozsudku z toho důvodu, že krajský soud nepřipustně přeformuloval, respektive doplnil odůvodnění rozhodnutí žalované (ve snaze podpořit její úvahy při ukládání pokuty) tak, že jednání stěžovatelky mohlo ohrozit spotřebitele v ekonomické sféře i tím, že jim nebudou kompenzovány případné náklady za cestu a ztracený čas spojené s reklamací předmětné potravin, ani v tomto případě nelze argumentaci stěžovatelky přisvědčit. Jak již bylo uvedeno výše, inspektorát i žalovaná se potenciální újmou spotřebitelů v ekonomické rovině při hodnocení závažnosti přestupku zabývaly. Krajský soud tuto úvahu pouze dále rozvedl, přičemž lze se stěžovatelkou souhlasit v tom, že tyto jeho úvahy již vykročily mimo samotný přezkum závěrů žalované. Tato skutečnost nicméně nezakládá nezákonnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud (mimo rámec uvedených úvah) výslovně aproboval závěry žalované o potenciálních ekonomických dopadech deliktního jednání stěžovatelky; v tomto směru tedy své přezkumné povinnosti dostál a jeho další, rozvíjející úvahy jsou bezpředmětné.

[33] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost (v rozsahu, ve kterém mohla být meritorně projednána) není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 13. června 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu