



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Globus ČR, v. o. s.**, IČO 63473291
se sídlem Kostelecká 822/75, 196 00 Praha 9
zastoupena Mgr. Petrem Czyžem, advokátem
se sídlem Kostelecká 822/75, 196 00 Praha 9

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
Ústřední inspektorát
se sídlem Květná 15, 603 00 Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2024, čj. SZPI/BQ609-15/2023

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaná k odvolání žalobce částečně změnila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „SZPI“), ze dne 19. 9. 2023, čj. SZPI/BQ609-7/2023, když uloženou úhrnnou pokutu snížila z částky 150.000 Kč na částku 110.000 Kč, v ostatním rozhodnutí

potvrdila. Uvedeným prvoinstančním správním rozhodnutím byl žalobce shledán vinným za dva přestupky, a to za

1) přestupek podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“), kterého se měl dopustit tím, že nesplnil povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, a to tak, že dne 5. 4. 2023 nedodržel ve své provozovně na adrese Poděbradská 293, Pardubice, hygienické požadavky stanovené v příloze II kapitole I odst. 2 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení (ES) 852/2004“), dle něhož provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II tohoto nařízení a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004,

- když konstrukce, resp. vnější úprava dveří u nouzového východu do venkovních prostor, umístěných na prodejní ploše mezi úseky prodeje mléčných výrobků a majonéz neumožňovala dostatečnou regulaci škůdců, když pod nimi byla mezera, kterou mohli do provozovny vnikat škůdci (hmyz a hlodavci),

- čímž nesplnil povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004,

2) přestupek podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny uváděl na trh potraviny opatřené zavádějícími informacemi, a to tak, že dne 5. 4. 2023 ve své provozovně na adrese Poděbradská 293, Pardubice, v rozporu se zákazem stanoveným v 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení (EU) 1169/2011“), uvedl na regálových etiketách u níže jmenovaných balených potravin (celkem 53 kusů) zavádějící informace o jejich charakteristice – o jejich povaze a složení; jednalo se o potraviny:

a) potravinu označenou na obalu jako „*GARDEN GOURMET VEGETARIAN GRILLED FILLETS, Vegetariánský hotový pokrm na bázi sójových a pšeničných bílkovin*“, kterou na regálové etiketě pro spotřebitele označil jako „*GG KUŘECÍ FILET 150G VEGETARIÁNSKÝ*“, ačkoli neobsahovala kuřecí maso,

b) potravinu označenou na obalu jako „*THUN-VISCH, Veganský hotový pokrm na bázi brachových a pšeničných bílkovin*“, kterou na regálové etiketě pro spotřebitele označil jako „*GG VEGANSKÝ TUŇÁK 175G*“, ačkoli neobsahovala maso tuňáka,

c) potravinu označenou na obalu jako „*Ehrmann HIGH PROTEIN Pistacia Drink, mléčný nápoj s pistáciovou příchutí*“, kterou na regálové etiketě pro spotřebitele označil jako „*HIGH PROTEIN DRINK PISTACIE 250ML*“, ačkoli neobsahovala pistácie, ale pouze pistácové aroma,

d) potravinu označenou na obalu jako „*Ehrmann HIGH PROTEIN Caramel style pudding, Proteinový pudinkový dezert s karamelovou příchutí*“, kterou na regálové etiketě označil zavádějícím označením „*HIGH PROTEIN PUDDING CARAMEL 200G*“, ačkoli neobsahovala karamel, ale pouze karamelové aroma.

2. Za uvedené přestupky prvostupňový správní orgán uložil žalobci podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. a v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), úhrnnou pokutu ve výši 150.000 Kč a povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

II. Shrnutí žalobních bodů

3. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí SZPI, vrácení věci žalovanému a přiznání nákladů řízení. V případě, že by soud neshledal důvody pro zrušení napadených rozhodnutí, žalobce jako eventuální petit navrhl, aby soud s ohledem na dále uvedené důvody a skutečnost, že byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, svým rozsudkem od trestu upustil.

4. Jednotlivé žalobní námitky soustředil žalobce do následujících bodů:

K povinnosti správné hygienické praxe

5. Žalobce vyslovil přesvědčení, že se přestupku podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. ve spojení s porušením povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004 nedopustil.
6. Předně má zato, že rozhodnutí je nezákonné, protože žalovaná vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu, tj. porušuje ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nebyly zjištěny všechny rozhodné okolnosti svědčící v jeho prospěch. Jediným podkladem pro konstatování porušení správné hygienické praxe tím, že se pod dveřmi vyskytuje mezera, je protokol o kontrole a fotografie jako jeho příloha. Z protokolu ani příloh však není nijak zřejmý výskyt mezery ani její velikost, když z fotografií lze seznat pouze světlo pode dveřmi. Žalovanou tvrzený skutkový stav tak nemá oporu v provedených důkazech a je nedostatečný pro konstatování porušení správné hygienické praxe.
7. Dle žalobce žalovaná současně skutkový stav i nesprávně hodnotí, když hodnotí dvě fotografie zachycující stav dveří, z nichž však nelze jednoznačně mezeru shledat, není z nich patrné měřítko a žalovaná nenabízí žádné odůvodnění k velikosti mezery ani toho, že mezera umožňuje vniknutí hmyzu nebo hlodavců. Žalovaná tak nepostupuje při hodnocení skutkového stavu v souladu se zásadami logiky, rozhodnutí neobsahuje odůvodnění hodnocení skutkového stavu a je tak nepřezkoumatelné.
8. Dále žalobce namítl nesprávné právní hodnocení věci, neboť žalovaná nesprávně vykládá pojem „správná hygienická praxe“ a nepřihlíží k dalším skutečnostem, které jsou indikátory správné hygienické praxe. Vyslovil přesvědčení, že dodržel veškerá nezbytná hygienická opatření a v prostoru řádně zajistil ochranu před kontaminací a regulaci škůdců, což také v řízení prokázal. Jemu vytýkaný skutek spočívá v nesplnění požadavků uvedených v příloze II kapitole I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004 a porušení ustanovení čl. 4 odst. 2 téhož nařízení, přičemž předmětný požadavek odkazuje na umožnění „správné hygienické praxe“ a „ochranu před kontaminací a zejména regulaci škůdců“. Tato povinnost je tvořena neurčitým právním pojmem „správná hygienická

praxe“ a nekonkrétní povinností na ochranu před kontaminací a zejména povinností regulace škůdců.

9. Žalobce vyslovil přesvědčení, že předmětné ustanovení stanoví povinnost zajistit určité hygienické standardy. Tento cíl a naplnění povinnosti nelze hodnotit pouze dle jediného hlediska, jako je výskyt mezery pode dveřmi, ale v rámci komplexního posouzení hygienického stavu a opatření k zajištění dostatečné hygienické praxe. Výklad pojmu „správná hygienická praxe“ by měl rovněž zohledňovat mantinely možného reálně uskutečnitelné v rámci uspořádání, vnější úpravy, konstrukce, poloze a velikosti potravinářských prostor. Závěr žalované, že předmětné ustanovení stanoví požadavek na nulovou mezeru pode dveřmi je chybný a rovněž objektivně nesplnitelný, neboť pro správné fungování dveří musí být vždy nějaká minimální mezi povrchy podlahy a dveří.
10. Při výkladu zmíněného pojmu by se dle žalobce mělo rovněž vycházet z hygienických limitů stanovených pro stánky na trhu stanovených v příloze II kapitole I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004. Pokud je přitom pro stánky na trhu umožněn zcela otevřený koncept s volným stykem s vnějším prostředím, potom je zcela nepřiměřený výklad zastávaný žalovanou, že u potravinářských prostor je neakceptovatelná minimální mezera pode dveřmi.
11. Žalobce je přesvědčen, že naplnil povinnost správné hygienické praxe, neboť předmětné dveře neměly mezeru, která by znamenala reálné nebezpečí kontaminace nebo volného pohybu škůdců. Pokud dveře obsahovaly mezeru, ta byla minimální a případné riziko z něho vyplývající bylo plně kompenzováno přijatými dodatečnými opatřeními na ochranu před kontaminací a na regulaci škůdců. K tomu žalobce poukázal na odborné vyjádření společnosti Rentokil, které konstatovalo, že zajištění prostoru proti škůdcům je dostatečné vzhledem k nulovému požeru více než 18 měsíců v řadě a že potravinářský provoz není ohrožen. Žalovaná postupovala vadně, pokud hodnotila vyjádření společnosti Rentokil jako irelevantní a ani k němu nepřihlížela.
12. Dále žalobce namítl, že předmětná povinnost dle přílohy II kapitoly I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004 stanovující povinnost, že *uspořádání, vnější úprava, konstrukce, poloha a velikost potravinářských prostor musí umožňovat správnou hygienickou praxi, včetně ochrany před kontaminací a zejména regulaci škůdců* je neurčitá a uložená sankce byla uložena v rozporu se zásadou trestání *nullum crimen sine lege*, příp. zásadou *in dubio pro libertate*.
13. V souladu se zásadou *nullum crimen sine lege* může správní orgán, jemuž zákon dává pravomoc v určité oblasti ukládat sankce, tak činit jen v těch případech, kdy zákon dostatečně jasně a určitě stanoví trestnost protiprávního jednání s jednoznačně stanovenými znaky a kdy za takové protiprávní jednání stanoví sankci. Jednání, které má být považováno za správní delikt, musí být výslovně označeno v zákoně jako trestné a musí být také vymezeno způsobem nevzbuzujícím pochybnost. Ze zásady *in dubio pro libertate* vyplývá, že je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba pro aplikaci volit ten, který je příznivější pro adresáta veřejné moci. Předmětná povinnost umožnění správné hygienické praxe je ovšem velice nekonkrétní, neurčitá a nelze tuto povinnost vykládat, že je absolutně zakázána jakákoliv mezera pode dveřmi.

K povinnosti neuvádět zavádějící informace o potravinách spotřebitelům

14. Žalobce má za to, že dodržel i všechny obecně závazné právní předpisy a požadavky stanovené nařízením (EU) 1169/2011. Předně namítl, že žalovaná vychází z nesprávně hodnoceného skutkového stavu. Je mu kladeno za vinu, že na regálových etiketách měl u některých potravin zavádějící informace o jejich charakteristice - povaze a složení, když

- potraviny neobsahovaly kuřecí maso, tuňáka, pistácii nebo karamel, avšak předmětné regálové etikety nikde neobsahovaly vyjádření, že by předmětné potraviny měly mít ve svém složení tyto ingredience. Skutečnost, že regálová etiketa obsahovala uvedené pojmy, ještě neznamená, že sděluje spotřebiteli informaci o potravině ve smyslu jejího složení. Žalovaná nijak nevysvětlila, z jaké skutečnosti vyvozuje závěr, že žalobce na regálových etiketách informuje o složení potraviny a nikoliv o její příchuti („pistácie“ a „caramel“), resp. o bližší specifikaci potraviny („kuřecí filet“ a „tuňák“).
15. Žalobce dále namítl nesprávné právní hodnocení, neboť žalovaná vykládá nesprávně povinnost dle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, nepřihlíží k dalším informacím poskytnutým spotřebiteli, nepřihlíží k účelu předmětné úpravy a nepřihlíží ani k ustálené praxi na trhu s potravinami.
16. Výklad předmětné povinnosti je dle žalobce třeba vyložit i dle dalších ustanovení nařízení (EU) 1169/2011, konkrétně dle čl. 35 odst. 1 písm. a) a čl. 36 odst. 2 písm. a). Z těchto ustanovení je zřejmé, že obsahem povinnosti dle čl. 7 odst. 1 písm. a) je primárně povinnost neuvádět spotřebitele v omyl a zajistit, aby označení potravin bylo pro spotřebitele přehledné srozumitelné a nikoliv zavádějící. Žalovaná tedy postupuje vadně, pokud ve vztahu k zavádějící informaci hodnotí izolované jednu informaci o potravině, aniž by hodnotila relevantní informace způsobilé nebo nezpůsobilé uvést spotřebitele v omyl a aniž by se zabývala přehledností a srozumitelností dané informace jako hlavního účelu předmětné právní úpravy.
17. Žalobce namítl i to, že žalovaná naprosto ignoruje zabývat se pojetím tzv. průměrného spotřebitele. K tomu rovněž poukázal na judikaturu správních soudů a judikaturu Soudního dvora EU, z níž dovodil, že i při posuzování povinnosti dle nařízení (EU) 1169/2011 se uplatní hledisko průměrného spotřebitele, tzn. že zákaz informovat o potravinách zavádějícím způsobem musí být vykládán jako zákaz uvádění spotřebitele v omyl a musí být poměřován očima průměrného spotřebitele, tj. spotřebitele běžně informovaného, přiměřeně pozorného a obezřetného.
18. Žalovaná se dle žalobce rovněž nedostatečně zabývala samotným účelem regálových štítků, kterými z povahy věci není a ani nemůže být upozornění spotřebitele na veškeré vlastnosti daného výrobku, nýbrž primárně poskytnutí informace o jejich ceně. Pro průměrného spotřebitele přitom regálové štítky plní toliko funkci informování o ceně. Průměrný spotřebitel - běžně informovaná osoba - ví, že adjektivum „vegetariánský“ znamená, že ve výrobku skutečně nebude maso. Tato informace je průměrnému spotřebiteli známá nejen z empirické zkušenosti, nýbrž i z logiky věci. V této souvislosti žalobce poukázal rovněž na rozhodnutí Evropského soudního dvora a judikaturu Nejvyššího správního soudu.
19. Žalobce dále zrekapituloval další informace, které měl spotřebitel k dispozici při rozhodování o koupi předmětných potravin. Předmětné vegetariánské/veganské potraviny GARDEN GOURMET VEGETARIAN GRILLED FILLETS a THUNVISCH byly již na samotné regálové etiketě označeny jako „vegetariánský/veganský“, tedy jasně negující možnost, že by potravina byla živočišného původu, byly již na samotné regálové etiketě opatřeny piktogramem „Vegan“, tedy jasně negující možnost, že by potravina byla živočišného původu, a byly spotřebitelům nabízeny ve zřejmě vymezené a oddělené části prodejní plochy viditelně označené v sekci „Zdravý svět“ určeném výhradně k prodeji rostlinných (bezmasých) produktů, přičemž byly umístěny v polici č. 56 nadepsané „VEGAN“. Spotřebitel tak byl několikrát v řadě informován, že předmětné produkty jsou rostlinného původu.

20. Žalobce dále podotkl, že regálové etikety disponují značně omezeným prostorem a text na nich je, při zachování jeho čitelnosti a srozumitelnosti, navržen tak, aby obsahoval základní informace o produktu a umožňoval spotřebiteli rychlou identifikaci produktu a orientaci mezi množstvím nabízených produktů, zejména v souladu s čl. 7 odst. 4 písm. b) nařízení (EU) 1169/2011. Text na regálové etiketě proto obsahuje zkrácené verze názvů potravin, klíčová slova nebo zkratky, které identifikují charakteristiku produktu. Takto upravený text pak nemůže být pro spotřebitele klamavý (zavádějící) ohledně charakteristiky dané potravin, když má současně k dispozici další, detailnější informace o dané potravine na jejím obalu, v doprovodné informaci, přičemž o charakteristice potravin může spotřebitel usuzovat i z umístění potravin v příslušném sektoru prodejní plochy.
21. Dle žalobce není zavádějící ani způsobilé vyvolat omyl u spotřebitele, pokud označí potravinu na regálovém ve štítku přívlastkem, který uvádí příchut' potravin, aniž by tato potravina obsahovala danou složku za situace, kdy potravina má na etiketě uveden celý název a své složení, spotřebitel má možnost seznámit se s bližšími charakteristikami potravin. O relevantnosti tohoto výkladu svědčí i praxe na trhu, když i ostatní prodejci prodávají předmětné potraviny se zkrácenou, zdánlivě zavádějících informací a rovněž výrobce opatřil čelní stěnu obalu zkrácenou, zdánlivě zavádějících informací. Praxe tak ukazuje dlouhodobou ustálenost informačního standardu vůči spotřebitelům.
22. Žalobce rovněž namítl zánik odpovědnosti dle ustanovení § 21 přestupkového zákona, neboť má za to, že ve vztahu k přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil, tj. zejména zajistil profesionální službu deratizátora, monitoroval stav škůdců a zajistil čisté a nekontaminované potravinářské prostory. Ve vztahu k přestupku dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. rovněž vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil, tj. poskytl spotřebitelům dostatek informací k zabránění vzniku omylu.

Druh správního trestu a výše pokuty

23. Žalobce má za to, že rozhodnutí i ohledně výše pokuty je nezákonné, neboť neodpovídá okolnostem daného případu a vznikl neodůvodněný rozdíl oproti předchozím rozhodnutím správního orgánu, tedy že neodpovídají zásadě přiměřenosti a individualizace správního trestu a zásadě legitimního očekávání.
24. Žalobce je přesvědčen, že uložená pokuta je excesivně nepřiměřená v kontextu sankce, která mu byla v minulosti uložena v souvislosti s porušením povinností plynoucích z nařízení (ES) 852/2004, (EU) 1169/2011 a (ES) 178/2002, a to rozhodnutím SZPI v Táboře ze dne 24. 7. 2023, čj. SZPI/BL388-15, kterým mu byla uložena úhrnná pokuta ve výši 15 tis. Kč za spáchání celkem tří přestupků, kterých se dopustil ve své provozovně v Českých Budějovicích (za uvedení potravin nevhodné lidské spotřebě na trh, nezajištění hygienických požadavků a uvedení na trh klamavě označené potraviny na regálové etiketě). Zejména porušení hygienických požadavků představovalo reálné narušení chráněného zájmu, nikoli jen pouhou možnost jeho ohrožení, jak je tomu v nyní projednávané věci. V kontextu se závažností a důležitostí jednotlivých chráněných zájmů, tedy lidského života, resp. zdraví, se tak v případě rozhodnutí SZPI v Táboře jednalo o provinění podstatně závažnější, než představují přestupky spočívající v pouhém potenciálním ohrožení, které jsou předmětem nyní projednávané věci.
25. Napadené rozhodnutí je dle žalobce nezákonné ohledně výše pokuty i proto, že žalovaná nedostatečně zohlednila nebo vůbec nepřihlédla k polehčujícím okolnostem. Polehčující okolnosti spatřuje v tom, že je právnickou osobou podnikající v segmentu maloobchodu –

prodeje potravin a dalšího zboží, zajišťuje základní potravinovou potřebu obyvatel České republiky a má dlouholetou historii dodržování požadavků a předpisů potravinového práva; svoji činnost vykonává v souladu s právem, nevyvíjí žádné nelegální aktivity a věnuje se i charitativním činnostem; při kontrole bylo kontrolním orgánem zjištěno pouze 5 tvrzených pochybení, a to přesto, že prodává tisíce různých produktů; během kontroly i správního řízení poskytnul veškerou nezbytnou součinnost a bezodkladně splnil uložená opatření (dveře opatřil listou s kartáči a upravil regálové etikety); maximálně se snažil ukázat spotřebiteli povahu předmětných potravin nikoli jako živočišnou, ale rostlinnou; jde o běžnou praxi v označování těchto potravin a skutečnost, že v kontrolované provozovně nebyla zjištěna přítomnost žádných škůdců, když již více než 18 měsíců v řadě nebyl shledán žádný výskyt škůdců a rovněž společnost Rentokil Initial s. r. o. konstatovala poslední výskyt škůdců dne 6. 8. 2021.

26. Dále žalobce polemizoval s některými úvahami, které správní orgány hodnotily k jeho tíži (množství prodaných potravin, u kterých byly uváděny zavádějící informace; naprostá zřejmost údajně zjištěných nedostatků).

III. Vyjádření žalované k žalobě

27. V písemném vyjádření k žalobě žalovaná odkázala na odůvodnění rozhodnutí prvostupňového i žalobou napadeného a navrhla zamítnutí žaloby. Zrekapitulovala průběh správního řízení a k žalobním námitkám uvedla následující.
28. K námitkám týkajícím se přestupku č. 1, konkrétně k namítané nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro neúplně zjištěný skutkový stav, žalovaná uvedla, že protokol o kontrole, na jehož základě posoudila skutkový stav, splňuje veškeré náležitosti a podmínky podle ustanovení § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), a žalobci byl ve smyslu § 12 odst. 3 kontrolního řádu řádně doručen. Měl-li žalobce o kontrolních zjištěních pochybnosti, mohl proti nim uplatnit ve smyslu § 13 kontrolního řádu námitky, žádné však neuplatnil. Kontrolní orgán navíc opatřením podle § 5 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 jen „zákon o SZPI“), ze dne 5. 4. 2023, č. D007-61134/23/D05, uložil žalobci povinnost odstranit uvedený nedostatek, tzn. provést utěsnění vzniklé mezery tak, aby bylo zamezeno možnosti vnikání škůdců do provozovny. Žalobce se přitom proti uvedenému opatření neodvolal a opatřením uloženou povinnost splnil, když na spodní hranu dveří nainstaloval těsnící listu s kartáčem, aniž by dveře přestaly plnit svou funkci, tedy je bylo nadále možné otvírat a zavírat.
29. Teprve v odporu ze dne 29. 8. 2023 proti příkazu ze dne 23. 8. 2023, čj. SZPI/BQ609-4/2023, pouze uvedl, že v místě mezery u dveří nouzového východu nebylo zaznamenáno deratizační firmou ani jejich zaměstnanci, že by skrze ni na prodejní plochu vnikly hlodavci či jiní škůdci.
30. Žalobce tak sám připustil, že pode dveřmi nouzového východu byla mezera. Riziko případného vniku škůdců skrze tuto mezeru do provozovny přitom nijak nezpochybnil, resp. nevyvracel. O zajištění prevence vniku škůdců do provozovny se však nijak nezmínil. Správní orgán I. stupně proto postupoval zcela správně, když shledal protokol o kontrole a přiloženou fotodokumentaci za dostačující k prokázání skutkového stavu věci. Na základě tohoto podkladu pak nemohl usuzovat jinak, než že žalobce nezajistil dostatečnou prevenci vniku škůdců do provozovny, jak je konstatováno v protokolu a ve fotodokumentaci, zvláště pak v detailu, zcela zřejmě zachyceno.

31. Závěry ohledně rizika vniku škůdců do provozovny danou mezerou pode dveřmi nouzového východu pak žalobce zpochybnil až ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, k čemuž předložil pouze vyjádření společnosti Rentokil Initial, s. r. o., která zajišťuje v provozovně deratizační opatření a plán rozmístění pastí v blízkosti předmětného nouzového východu. Tyto důkazy jsou však dle žalované v dané věci irelevantní, když vypovídají toliko o splnění hygienických požadavků, které vůbec nebyly předmětem řízení, a to požadavku na zavedení odpovídajících postupů pro regulaci škůdců, který je stanoven v příloze II kapitoly IX odst. 4 nařízení (ES) 852/2004, a dále požadavku stanoveného v příloze II, kapitole I, odst. 1 téhož nařízení, aby se v provozovně nevyskytovali a nepůsobili škůdci. Žalovaná z uvedených důvodů proto odmítla tvrzení žalobce, že rozhodnutí vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu, byť jediným důkazem skutečnosti, že pode dveřmi nouzového východu byla mezera umožňující vniknutí škůdců do provozovny, byl toliko protokol o kontrole a fotodokumentace, která je jeho součástí. Skutkový stav je z podkladů nade vší pochybnost patrný, když v protokolu o kontrole je na straně 2 zjištěný nedostatek zcela jasně popsán a přiložená fotodokumentace je pořízena v dobrém rozlišení a výstižně zachycuje, jak dveře jako celek, tak mezeru pod nimi v detailu. V rámci správního řízení pak žalobce neunesl důkazní břemeno a nepředložil žádné důkazy, které by kontrolní zjištění v tomto směru zpochybnilo, resp. vyvrátilo. Další zjišťování skutkového stavu a jeho dokazování tak bylo žalovanou shledáno za nadbytečné.
32. Žalovaná dodala, že předmětné dveře vedou do venkovních prostor, přičemž daná provozovna, jak plyne z veřejně dostupných map, je umístěna mimo pravidelnou městskou zástavbu v obdělávané zemědělské krajině na okraji Pardubic - Semtíně, tzn. v prostředí, kde je výskyt a aktivita škůdců přirozeně vyšší. Většina hlodavců je velmi drobná, přitom velmi pružná a obratná a předmětnou mezerou by byla do provozovny zcela jistě schopna proniknout. Rozměry hmyzu se pak pohybují v jednotkách milimetrů, tedy není pochyb o tom, že by do provozovny danou mezerou též bez problémů pronikat mohl. Vzhledem k tomu, že škůdci svou aktivitou mohou způsobit kontaminaci potravin, dochází tak k ohrožení jejich bezpečnosti. Kontrolní ani správní orgány přitom na žalobce v průběhu kontroly ani správního řízení nevznesly požadavek, aby bylo riziko vniku škůdců do provozovny zcela vyloučeno, nýbrž sníženo na přijatelnou mez.
33. K namítané nezákonnosti rozhodnutí pro nesprávné právní hodnocení žalovaná uvedla, že odmítá, že by žalobcovo jednání nesprávně právně posoudila. Výskyt mezery pode dveřmi umožňující vnik škůdců do provozovny totiž, ve výše zmíněných souvislostech umístění provozovny a velikosti a chování škůdců, jednoznačně představuje nesplnění hygienického požadavku stanoveného v příloze II kapitole I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004. Žalobce tím, že neprovedl dostatečnou úpravu dveří nouzového východu (tzn. jejich utěsnění, které navíc bylo technicky možné), nesplnil svou povinnost podle čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004, a dopustil se tak předmětného přestupku.
34. S poukazem na čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004 a jeho přílohu II kapitoly I odst. 2 písm. c) žalovaná uvedla, že žalobce v této námitce směšuje a vzájemně zaměňuje tři samostatné hygienické požadavky, přičemž předmětem řízení bylo pouze nesplnění jednoho z nich, a to požadavku na úpravu dveří nouzového východu tak, aby byla v souladu s přílohou II kapitolou I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004. K dosažení cílů nařízení (ES) č. 852/2004 je pak třeba splnění každého jednotlivého požadavku, přičemž jeho nesplnění nemůže plnění ostatních požadavků kompenzovat, jak dovozuje žalobce. Vzhledem k tomu, že nesplnil požadavek na adekvátní úpravu dveří nouzového východu, nezajistil tak

ve své provozovně dostatečně hygienu, resp. bezpečnost potravin, a dopustil se proto předmětného přestupku. Tvzení žalobce, že splnění daného hygienického požadavku je třeba hodnotit v kontextu všech hygienických opatření, která má žalobce v provozovně zavedeny, tak odporuje smyslu a cílům nařízení (ES) 852/2004, resp. je dezinterpretuje. Hodnocení výskytu mezery pode dveřmi umožňujícího vniknutí škůdců do provozovny žalobce jako porušení citovaného hygienického požadavku tedy není dle žalované nijak formalistické či tvrdé. Skutečnost, že žalobce prostřednictvím společnosti Rentokill Initial s. r. o. zajišťuje ve své provozovně deratizační opatření dokládá pouze skutečnost, že má zajištěna opatření k likvidaci škůdců, kteří by již do provozovny případně vnikli, nikoli tedy prevenci - předcházení jejich vniku do provozovny.

35. Žalovaná dále uvedla, že požadavky nejen v příloze II nařízení (ES) č. 852/2004, nýbrž v celém nařízení jsou záměrně popsány poměrně obecně, protože musí být použitelné ve všech (značně odlišných) potravinářských odvětvích. Předpokládají u provozovatelů potravinářských podniků odpovídající znalost problematiky hygieny potravin včetně jejich průběžného obnovování (aktualizace) a schopnost podle těchto znalostí průběžně reagovat na v čase se proměňující podmínky, možnosti a vývoj v oblasti potravinářství. Bylo tedy zcela na žalobci, aby posoudil, jakým rizikům je jeho provozovna z hlediska hygieny potravin vystavena a přiměřeně tomu přijal konkrétní opatření, aby uvedeným požadavkům dostál, což však neučinil, a dopustil se tak předmětného přestupku.
36. Žalovaná se podrobně vyjádřila k pojmu „správná hygienická praxe“ ve vztahu k vnější úpravě a konstrukci potravinářských prostor, což jsou právě i dveře nouzového východu; k aplikaci tohoto pojmu poukázala rovněž na čl. 2 odst. 1 písm. a) a f) nařízení (ES) 852/2004 (co se rozumí „hygienou potravin a kontaminací“) a Pokyny pro správnou hygienickou praxi zpracováváné pro potřeby provozovatelů potravinářských podniků podle ustanovení čl. 7 až 9 nařízení (ES) 852/2004 a poznamenala, že v daném případě mohl žalobce vycházet např. z *Pokynů k provádění systémů řízení bezpečnosti potravin zaměřené na správnou hygienickou praxi a postupy založené na zásadách HACCP, včetně otázek zjednodušení/pružnosti jejich provádění v některých potravinářských podnicích*, které ve smyslu čl. 9 nařízení (ES) 852/2004 vypracovala Evropská komise (Úřední věstník Evropské unie 2022/C 355/01). Současně s uvedených pokynů citoval.
37. Žalovaná s ohledem na výklad uvedených pojmů označila námitku žalobce ohledně uplatnění hygienických limitů stanovených pro stánky na trhu za zcela absurdní a odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí (str. 13). Dodala, že požadavky na jednotlivé druhy provozoven jsou upraveny v samostatných ustanoveních nařízení (ES) 852/2004. Požadavky upravené v příloze II, kapitole III nařízení (ES) 852/2004 tak v provozovně žalobce nelze aplikovat, když se na rozdíl od stánků na trhu jedná o stálou provozovnu, která je riziku vniku a působení škůdců vystavena nepřetržitě, čemuž musí odpovídat i způsob uspořádání a úprava jejích prostor a vybavení (úprava dveří).
38. K namítanému zániku odpovědnosti za daný přestupek žalovaná uvedla, že plnění povinností vyplývajících z nařízení (ES) 852/2004 nelze považovat za úsilí k zabránění předmětného přestupku. Tím, že žalobce zajistil ve své provozovně deratizační službu, pouze splnil svou povinnost vyplývající mu z požadavku stanoveného v příloze II kapitoly IX odst. 4 nařízení (ES) 852/2004; a tím, že provozovna byla udržována v čistotě, dobrém stavu a nevyskytovali se v ní škůdci ani stopy po jejich působení, pak pouze splnil svou povinnost vyplývající z požadavku stanoveného v příloze II, kapitole I, odst. 1 téhož nařízení. Ke zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona je stanovena podmínka „vynaložení veškerého úsilí“, které lze po

právnícké osobě požadovat. Takovou aktivní činnost nad rámec svých povinností ovšem obviněný nijak neprokázal.

39. K žalobním námitkám k přestupku č. 2, konkrétně k nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro nesprávné hodnocení skutkového stavu a jeho nepřezkoumatelnost pro absenci odůvodnění ohledně hodnocení skutkového stavu žalovaná uvedla, že na jednu stranu se žalobce ohledně informací na regálových etiketách u předmětných potravin dovolává přesnosti, jasnosti a snadné srozumitelnosti informací o potravině ve smyslu ustanovení čl. 7 odst. 2 nařízení (EU) 1169/2011, na stranu druhou sám připouští, že informace uvedené na regálových etiketách bylo lze vykládat různě. Z uvedeného proto nelze usuzovat jinak, než že poskytnuté informace nebyly přesné, jasné a snadno srozumitelné, jak vyžaduje citované ustanovení nařízení (EU) 1169/2011.
40. Dle žalované použil žalobce předmětné pojmy samy o sobě tak, že očekával, že si je spotřebitel vyloží, jak žalobce zamýšlel, ačkoli sám v žalobě tvrdí, že významů mohou mít informace na regálových etiketách více. Z uvedeného nelze usuzovat jinak než, že sám žalobce považuje popisky za nejasné, nepřesné a nesnadno srozumitelné, tedy zavádějící a nesplňující požadavky ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011. Odmítla přitom žalobcovu tvrzení, že by správní orgány z regálových etiket bez odůvodnění dovodily, že žalobce informuje o složení daných potravin, nikoli o jejich bližší specifikaci či příchuti. Připomněla znění výroku prvostupňového rozhodnutí s tím, že je zřejmé, že správní orgány dovodily, že informace o daných potravinách uvedené na regálových etiketách byly zavádějící, přičemž se v odůvodnění obou rozhodnutí (viz shrnutí na str. 5 až 7 a str. 16 a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí) podrobně zabývaly tím, z jakých důvodů shledaly informace, resp. způsob jejich použití na regálových etiketách, zavádějícími. Podstatu klamavosti daných informací přitom správní orgány shledaly v tom, že ačkoli se jednalo o potraviny rostlinného původu, na regálových etiketách byly zmíněny potraviny původu živočišného. Byť byly výrazy kuřecí fileť a tuňák na regálových etiketách doplněny slovy vegetariánský/veganský, taková slovní spojení nebyla s to poskytnout spotřebiteli dostatečně přesnou, jasnou a snadno srozumitelnou informaci o tom, že se dané rostlinné potraviny od živočišných potravin zásadně liší především z hlediska výživy lidského organismu, která je smyslem konzumace potravin, a že se podobají pouze svou chutí. Uvedením výrazů „kuřecí fileť“ a „tuňák“ žalobce zastíral skutečnou charakteristiku a povahu daných potravin. V kontextu ostatních informací, kterých se spotřebitelům od žalobce dostalo, mohou však očekávat, že konzumací daných potravin se jim dostane stejného výživového efektu, navíc zdravého (v kontextu názvu sekce prodejní plochy „Zdravý svět“), jako při konzumaci kuřecího masa a masa z tuňáka, ačkoli tomu tak ve skutečnosti není. V tomto smyslu je proto třeba odmítnout argumentaci žalobce, že spotřebitel byl o charakteru a povaze nabízených potravin několikrát v řadě informován.
41. Právní úprava exkluzivní ochrany vyhrazených názvů je přitom zaměřena k ochraně všech spotřebitelů, tedy aby žádný spotřebitel nemohl zaměnit kuřecí maso či tuňáka s jinou potravinou. Hledisko průměrného spotřebitele proto v případě regálových etiket s výrazy „kuřecí fileť vegetariánský“ a „veganský tuňák“ nelze uplatnit, jak se žalobce dožaduje. K tomu žalovaná odkázala na bod 48 rozsudku Soudního dvora EU ze dne 14. 6. 2017 ve věci C 422/16. Žalovaná uvedla, že odlišnost živočišných a rostlinných potravin, resp. její výživové konsekvence, jsou jistě známé spotřebitelům stravujícím se vegetariánsky či vegansky, kteří disponují dostatečně relevantními informacemi, které cíleně vyhledávají. Takového spotřebitele však nelze považovat za spotřebitele průměrného. Nelze tedy

tvrdit, že se jedná mezi všemi spotřebiteli o všeobecnou znalost, a to i při vzetí v potaz „průměrného spotřebitele“ jak jej vymezuje bod 18 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES, o nekalých obchodních praktikách, a související žalobcem citovaná judikatura. Na takovou povědomost nelze usuzovat ani ze skutečnosti, že jsou taková slovní spojení u potravin v širokém měřítku používána.

42. K namítané nezákonnosti rozhodnutí pro nesprávné právní hodnocení vyslovila žalovaná souhlas s tím, že v dané věci je třeba vycházet z cílů, smyslu a účelu nařízení (EU) 1169/2011, které jsou vyjádřeny v jeho bodu 3 preambule, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 a dále z definice podle ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a) téhož nařízení. K dosažení těchto cílů pak směřuje i čl. 7 odst. 2 nařízení (EU) č. 1169/2011 a v kontextu těchto cílů je pak třeba interpretovat i čl. 7 nařízení odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, přičemž je třeba vzít v potaz ustanovení i odst. 4 písm. b) téhož ustanovení. Žalovaná zopakovala, že informace, které žalobce poskytl spotřebitelům na regálových etiketách, včetně ostatních informací o daných potravinách, požadavky nařízení (EU) 1169/2011 nesplňují a nenaplnují ani cíle, smysl a účel daného právního předpisu. Vyslovila přesvědčení, že závěry NSS v rozsudku Soyka, na který žalobce rozsáhle odkazoval, nejsou v daném případě aplikovatelné, neboť v tom případě se jednalo o výrobky primárně označené jako alternativy mléčných výrobků (např. Sójová alternativa smetany), přičemž doplňující informace uvedené na obale těchto výrobků shledal soud dostatečné k tomu, aby spotřebitel tyto rostlinné produkty nezaměnil s mléčnými výrobky. Soud tedy judikoval, že použití názvů vyhrazených v nařízení (EU) č. 1308/2013 u jiných potravin, než jsou v nařízení jmenovány a definovány je přípustné ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011 tehdy, když z kontextu všech informací o dané potravine je patrné, že se jedná o jiný produkt, který je vyhrazené potravine alternativou. V daném případě byly posuzovány informace uvedené přímo na obalech dané potraviny. Žalovaná je však přesvědčena, že výrazy „vegan“ a „vegetariánský“ nemají samy o sobě zdaleka takovou rozlišovací schopnost jako výraz „alternativa“ a vysvětlila proč s ohledem na význam těchto pojmů. Dle jejího názoru by v daném případě o dostatečné rozlišovací způsobilosti bylo lze uvažovat tehdy, použili by žalobce na regálových etiketách slovní spojení „Vegetariánská alternativa kuřecího filetu“ a „Veganská alternativa tuňáka“.
43. Žalovaná dále uvedla, že žalobcem citovaná judikatura týkající se ochranných známek není v daném případě použitelná ani přílehlavá, neboť ochranné známky jsou institutem soukromoprávním, kdy označení výrobku požívajícího ochrany zapsané ochranné známky míří k tomu, aby si spotřebitelé spojovali výrobky takto označené výhradně s výrobky vlastníka dané ochranné známky. Zajišťují totiž jejich vlastníkům na trhu výsadní postavení, přičemž ostatním subjektům na trhu je zapovězeno při svých obchodních či jiných soukromoprávních aktivitách používat označení atd., jež je ochrannou známkou chráněno. Označení chráněné ochrannou známkou tedy nijak nevypovídá o kvalitě, vlastnostech a charakteru daných výrobků. V rámci procesu zapsání (registrace) ochranné známky sice příslušný státní orgán zkoumá, zda daný výrobek může či nemůže klamat veřejnost, zejména pokud jde o povahu, jakost nebo zeměpisný původ výrobku, ovšem nikoli do té míry (v plné šíři) a v tom smyslu, jak to vyžadují veřejnoprávní předpisy, v dané věci nařízení (EU) 1169/2011. Ochranná známka je tedy institut soukromého práva a neposkytuje vlastníkově „ochranu“ před veřejnoprávními povinnostmi.
44. K námitce zániku odpovědnosti za přestupek č. 2 žalovaná uvedla, že informace, které žalobce spotřebitelům poskytl, byly naopak způsobilé uvést spotřebitele v omyl ohledně

charakteristiky, složení a povahy nabízených potravin. Poskytnutím takových informací se naopak předmětného přestupku dopustil a nese za jeho spáchání odpovědnost. K tomu odkázala i na argumentaci k obdobné námitce u přestupku č. 1.

45. K žalobním námitkám k druhu trestu a výši pokuty a návrhu na upuštění od uložení pokuty žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se s těmito námitkami podrobně vypořádala. Zdůraznila, že napadeným rozhodnutím snížila původně uloženou pokutu, když vzala v potaz okolnosti, které bylo lze v daném případě hodnotit ve prospěch žalobce. Uložená pokuta je dle jejího názoru zcela přiměřená závažnosti spáchaných přestupků, přičemž byla uložena v takové výši, aby plnila svou represivní i preventivní funkci. Žalovaná proto námitky ohledně druhu trestu a výše pokuty odmítla jako zcela neopodstatněné, stejně jako návrh žalobce na upuštění od této pokuty.

IV. Jednání soudu

46. Při jednání soudu konaném dne 13. 8. 2024 setrvaly obě strany sporu na svých argumentech, právních závěrech a procesních návrzích.

V. Posouzení věci krajským soudem

47. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Po prostudování předloženého správního spisu a projednání věci při nařízeném jednání dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
48. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že dne 5. 4. 2023 inspektoři SZPI zahájili kontrolu dodržování povinností při uvádění potravin na trh v provozovně žalobce na adrese Pardubice, Poděbradská 293, když žalobce je provozovatelem potravinářského podniku. V průběhu prvního kontrolního vstupu tohoto dne byly zjištěny nedostatky spočívající v porušení povinnosti stanovené v článku 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004, když nebyly splněny hygienické požadavky stanovené v příloze II kapitole I odst. 2 písm. c) tohoto nařízení, a spočívající v porušení zákazu stanoveného v článku 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, když byly uváděny na trh a nabízeny k prodeji potraviny, k nimž na regálových etiketách byly poskytnuty spotřebitelům zavádějící informace (o jejich charakteristice - o jejich povaze a složení). K odstranění zjištěných nedostatků vydal správní orgán I. stupně téhož dne ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb. opatření č. D007-61134/23/D. V průběhu druhého kontrolního vstupu dne 19. 4. 2023 pak bylo zjištěno, že žalobce zmíněné opatření v celém rozsahu splnil.
49. Průběh prvního kontrolního vstupu je zaznamenán v dokumentu ze dne 5. 4. 2023 nazvaném Doklad o provedených kontrolních úkonech č. D007-61134/23, který byl včetně příloh (fotodokumentace, Opatření č. D007-61134/23/D) doručen žalobci téhož dne. Skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole jsou pak uvedeny v protokolu o kontrole ze dne 19. 4. 2023, č. P060-61134/23, který byl žalobci téhož dne rovněž doručen. Proti kontrolním zjištěním žalobce nepodal žádné námitky.
50. Dne 23. 8. 2023 vydal správní orgán I. stupně v souladu s ustanovením § 150 správního řádu a § 90 odst. 1 přestupkového zákona příkaz čj. SZPI/BQ609-4/2023, kterým byl shledán vinným ze spáchání dvou přestupků, a to podle § 17 odst. 2 písm. c) a b) zákona č. 110/1997 Sb., kterých se měl dopustit shora popsány protiprávními jednáními. Proti uvedenému příkazu podal žalobce dne 31. 8. 2023 odpor. Správní orgán I. stupně proto vyrozuměl žalobce o pokračování ve správním řízení (vyrozuměním ze dne 1. 9. 2023, čj. SZPI/BQ609-6/2023), v němž jej rovněž informoval o dosud shromážděných podkladech

pro vydání rozhodnutí a poučil jej o jeho procesních právech, včetně práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

51. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 19. 9. 2023 rozhodnutí čj. SZPI/BQ609-7/2023, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., kterého se měl dopustit tím, že nesplnil povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, a přestupku dle § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny uváděl na trh potraviny opatřené zavádějícími informacemi, jak je podrobně popsáno shora.
52. K odvolání podanému proti tomuto rozhodnutí je žalovaná změnila co do výše uložené pokuty, jinak odvolání zamítla, jak je uvedeno v bodě I. tohoto rozsudku.
53. Krajský soud posoudil žalobu v mezích jejího rozsahu a uplatněných žalobních důvodů.
54. První okruh žalobních námitek se vztahoval k prvému přestupku spočívajícímu v porušení povinnosti stanovené v článku 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004, když je žalobci vytýkáno, že nesplnil stanovené hygienické požadavky.
55. Žalobce předně namítal, že žalovaná vycházela z neúplně zjištěného skutkového stavu, neboť jediným podkladem pro konstatování porušení správné hygienické praxe tím, že se pod dveřmi vyskytuje mezera, je protokol o kontrole a fotografie jako jeho příloha. Z protokolu ani příloh však dle žalobce není zřejmý výskyt mezery ani její velikost a žalovanou tvrzený skutkový stav proto nemá oporu v provedených důkazech a je nedostatečný pro konstatování porušení správné hygienické praxe.
56. Krajský soud nejprve konstatuje, že předmětná kontrola byla učiněna správním orgánem v rámci kontrolní činnosti dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, čj. 5 Ads 75/2014-40 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), zdůraznil, že v rámci kontroly disponují kontrolní pracovníci řadou oprávnění, přičemž uvedl, že jako podklad pro rozhodnutí ve správním řízení budou sloužit mimo jiné skutková zjištění uvedená v protokolu o kontrole, tj. i sám protokol jako důkazní prostředek. To, že výsledky kontroly jsou použitelné jako podklad pro zahájení řízení o uložení pokuty i jako jeden z důkazů protiprávního jednání přestupce, uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007-80. Pro řádné a dostatečné zjištění skutkového stavu jsou totiž klíčová především zjištění kontrolních pracovníků učiněná na místě samém a podrobně popsána v protokolu o kontrole, který dle kontrolního řádu představuje výsledný dokument celé kontroly, shrnuje její celkový průběh a zachycuje reálně zjištěný stav věci a kontrolní zjištění, tedy, zda zjištěný stav je či není v souladu s konkrétními kontrolovanými povinnostmi. Jak správně poznamenala žalovaná s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 3 Ads 103/2012-41, protokol o kontrole může být i jediným důkazem, o nějž stačí opřít závěr správního orgánu o spáchání deliktu, podmínkou jeho použití v důkazním řízení je však spolehlivě zaznamenané zjištění o spáchaném skutku. Tedy, protokol o kontrole a v něm obsažená skutková zjištění nejsou pouhými „tvrzeními“ správního orgánu, ale samotným důkazem, který se hodnotí z pohledu jeho hodnověrnosti, resp. správnosti.
57. Protokol o kontrole je tak dle ustálené judikatury způsobilým důkazním prostředkem. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 105/2018-36, *„kontrolní orgán je povinen uvést v kontrolním protokolu mimo jiné kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly*

porušeny, včetně uvedení podkladů, ze kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Kontrolní protokol by tak měl obsahovat všechny skutečnosti, které se staly v průběhu kontroly na místě i jednání, pokud jsou třeba k rekonstrukci úvah, které vedly kontrolní orgán ke konkrétním kontrolním zjištěním. Protokol o kontrole vyhotovený v souladu s § 12 kontrolního řádu představuje spolehlivý a přezkoumatelný podklad pro navazující řízení, i když se neopírá o dílčí protokoly vyhotovené podle § 18 správního řádu.“ Jinými slovy řečeno, protokol dle kontrolního řádu musí obsahovat veškeré úkony, které kontrolní orgán učinil, přičemž tyto úkony nemusí být činěny dle pravidel dokazování stanovených ve správním řádu. To vyplývá mimo jiné z toho, že „kontrolní řád má v rámci procesních předpisů veřejného práva specifické postavení. Je totiž obecným procesním předpisem (lex generalis) pro oblast kontrol, avšak současně speciálním zákonem (lex specialis) vůči správnímu řádu coby obecnému procesnímu předpisu veřejného práva“ (viz důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu). Protokol o kontrole je přitom veřejnou listinou ve smyslu ustanovení § 53 odst. 3 správního řádu, jejíž obsah je nutno, v souladu se zásadou presumpce správnosti veřejných listin, považovat za pravdivý, není-li dokázán opak (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2017, čj. 7 As 146/2016-29). Účastník řízení proto sám musí tvrdit, že obsah protokolu jako takové listiny není správný, a zároveň o tomto svém tvrzení nese důkazní břemeno.

58. Krajský soud ověřil, že předmětná kontrola u žalobce byla zahájena a provedena v souladu s kontrolním řádem a z ní vzešlý protokol o kontrole ze dne 19. 4. 2023, který v sobě zahrnuje podrobný popis zjištění učiněných při prvním kontrolním vstupu dne 5. 4. 2023, při němž byly nedostatky zjištěny (a zdokumentované na fotografiích), byl protokolem řádně pořízeným, a tedy přípustným důkazním prostředkem. To samozřejmě neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy zpochybněn.
59. Uvedeným postupem tedy nemůže být (a ani v daném případě nebylo) dotčeno právo účastníka řízení navrhopvat jiné důkazy a vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 33, resp. § 36 správního řádu. Žalobce však proti kontrolním zjištěním nepodal žádné námitky, tedy nijak nesporeoval žádná v kontrolním protokole popsaná zjištění ani nenavrhoval provedení nějakých dalších důkazů. Nutno poznamenat, že žalobce uložené Opatření č. D007-61134/23/D k odstranění zjištěných nedostatků i v celém rozsahu splnil, jak bylo ověřeno při druhém kontrolním vstupu dne 19. 4. 2023 (a rovněž zaznamenáno v protokole o kontrole). Proti následně dne 23. 8. 2023 v přestupkovém řízení vydanému příkazu čj. SZPI/BQ609-4/2023 podal žalobce odpor, ve kterém však žádné námitky proti kontrolním zjištěním (zjištěnému skutkovému stavu) také neuvedl, když ke zjištěné mezeře pode dveřmi pouze v podstatě uváděl, že má zavedena dostatečná deratizační opatření, o čemž svědčí i to, že vniknutí škůdců do provozovny nebylo zaznamenáno ani při předmětné kontrole.
60. Ve vyrozumění ze dne 1. 9. 2023 o pokračování přestupkového řízení byl žalobce seznámen s tím, jaké podklady správní orgán shromáždil pro vydání rozhodnutí, konkrétně zmínil Doklad o kontrole D007-61134/23 včetně příloh (Opatření č. D007-61134/23/D a fotodokumentace), oznámení o uložení celostátního opatření, protokol o kontrole ze dne 19. 4. 2023, č. P060-61134/23, příkaz a odpor proti příkazu. Současně byl žalobce poučen o možnosti seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, čehož nevyužil.
61. Poprvé až v odvolání ze dne 4. 10. 2023 podaném proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 19. 9. 2023 vznesl žalobce námitky ke zjištěné mezeře pode dveřmi, avšak v tom smyslu, že žalovaná nesprávně (až restriktivně) vykládá pojem „správná hygienická praxe“,

- že nelze zajistit prakticky „hermetické“ uzavření provozovny, přičemž akcentoval nepatrné a zanedbatelné riziko vniku škůdců správním orgánem zjištěnou mezerou, k čemuž přiložil prohlášení deratizační společnosti o pravidelném monitoringu výskytu škůdců v provozovně žalobce s tím, že zajištění prostoru proti škůdcům je dostatečné, když poslední aktivita škůdců byla zaznamenána před 18 měsíci. V průběhu odvolacího řízení pak bylo dne 9. 11. 2023 provedeno dokazování mimo ústní jednání, kterého se žalobce zúčastnil. Dne 16. 11. 2023 se žalobce vyjádřil k podkladům před vydáním rozhodnutí, v němž opětovně mimo jiné namítal, že dodržuje veškerá hygienická opatření a zajišťuje ochranu před kontaminací a regulaci škůdců a že je rozhodnutí založeno na nesprávném posouzení. Žalobce tak po dobu kontroly a celého navazujícího přestupkového řízení zjištěný skutkový stav jako takový nijak nezpochybnil a nesporel.
62. Krajský soud připomíná, že všechna procesní práva žalobce byla ve správním řízení zcela a dostatečně zachována. V první řadě možnost podat proti protokolu o kontrole námitky (žalobce tohoto práva nevyužil), dále možností vyjádřit se k důkazům, včetně protokolu z kontroly a všem listinám pořízeným během kontroly a v neposlední řadě v rámci vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Žalobce pak ani v odvolání nevznesl konkrétní námitky proti zjištěnému skutkovému stavu, vyjádřil v něm nesouhlas se závěry ze zjištěného skutkového stavu správním orgánem I. stupně vyvozenými. Žalovanému proto nelze důvodně vytýkat, že za této situace považoval skutkový stav (ohledně mezery pode dveřmi) za dostatečně zjištěný a prokázaný na základě všech již shromážděných podkladů, jak odůvodnil ve svém rozhodnutí.
63. Nelze souhlasit ani s námitkou, že žalovaná skutkový stav ohledně mezery pode dveřmi současně i nesprávně hodnotí, když hodnotí fotografie, z nichž dle žalobce nelze mezeru jednoznačně shledat, není z nich patrné měřítko a k velikosti mezery nenabízí žádné odůvodnění. Krajský soud opakuje, že žalobce proti jasně a jednoznačně popsanému zjištění spočívajícímu v existenci mezery umožňující vnik škůdců do provozovny pod dveřmi nouzového východu (zdokumentované fotografiemi) v průběhu kontrolního ani správního řízení nebrojil, nepožadoval provedení dalších důkazů, ani sám žádný důkaz k této otázce nepředložil. Bylo přitom na žalobci, aby, pokud s protokolem o kontrole nesouhlasil, uplatnil v řízení vůči němu konkrétní námitky a navrhl důkazy, kterými by bylo lze doplnit či vyvrátit protokolem zjištěný skutkový stav. Tohoto procesního práva však žalobce využil.
64. Při shlednutí fotodokumentace dveří přitom ani krajský soud nemá pochyb o tom, že pod nimi mezera byla, což ostatně dokládá i následně žalobcem splněné uložené opatření, když instalací lišty s kartáčem mezeru odstranil. Krajský soud se ztotožňuje se žalovanou, že mezera umožňovala vniknutí škůdců, což jsou nejen drobní hlodavci, ale i hmyz, který je ještě výrazně menší než hlodavci. Jestliže škůdci mohou svou aktivitou způsobit kontaminaci potravin, může tedy bezpochyby dojít i k ohrožení bezpečnosti potravin, čemuž je provozovatel potravinářského podniku povinen dle nařízení (ES) 852/2004 předcházet, tedy snížit riziko vniku škůdců do provozovny na přijatelnou mez. Právě účinné snížení tohoto rizika na přijatelnou mez představuje např. utěsnění dveří, které žalobce na základě uloženého opatření následně provedl.
65. Krajský soud shrnuje, že řádným způsobem nezpochybněná kontrolní zjištění dávají dostatečnou oporu pro úsudek správního orgánu o skutkovém stavu. Správní orgány tak za shora popsaného stavu (průběhu správního řízení) vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí (§ 3 správního řádu).

66. Dále žalobce namítal nesprávné právní hodnocení otázky samotného porušení povinnosti stanovené v článku 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004, spočívající v nesplnění hygienických požadavků stanovených v příloze II kapitole I odst. 2 písm. c) tohoto nařízení, neboť dle jeho názoru žalovaná nesprávně vykládá pojem „správná hygienická praxe“ a nepřihlíží k dalším skutečnostem, které jsou indikátory správné hygienické praxe.
67. Dle čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) 852/2004 platí, že *provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004.*
68. Příloha II kapitola I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) č. 852/2004 pak stanoví, že *uspořádání, vnější úprava, konstrukce, poloha a velikost potravinářských prostor musí umožňovat správnou hygienickou praxi, včetně ochrany před kontaminací a zejména regulace škůdců.*
69. Žalobcovo přesvědčení, že dodržel veškerá nezbytná hygienická opatření, když řádně zajistil ochranu před kontaminací a regulaci škůdců, a že to v řízení prokázal vyjádřením deratizační společnosti, krajský soud nesdílí. Naopak přisvědčuje žalované, že žalobce v této námitce směšuje dohromady tři samostatné hygienické požadavky, přestože v tomto řízení mu bylo vytýkáno nesplnění pouze jednoho z nich, a to požadavku stanoveného přílohou II kapitolou I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004, tj. že *vnější úprava a konstrukce ... potravinářských prostor musí umožňovat správnou hygienickou praxi, včetně ochrany před kontaminací a zejména regulace škůdců.* Tento požadavek nutno bezesporu vztáhnout mimo jiné právě i k úpravě dveří nouzového východu z provozovny do vnějších prostor tak, aby byla zajištěna ochrana před kontaminací a regulace škůdců. Podstatou tohoto hygienického požadavku je totiž zajistit, aby bylo riziko vniku škůdců do prostor potravinářského provozu sníženo na nejnižší možnou míru, tedy v daném případě to znamenalo zajistit vnější úpravu a konstrukce (tj. i vnější dveře) takovým způsobem, aby bylo zabráněno možnosti vniknutí škůdců do provozovny (mezera pode dveřmi takové riziko bezpochyby zvyšuje), což by mohlo kontaminovat potraviny.
70. Hygienická opatření stanovená v nařízení (ES) 852/2004 je tedy nutno rozlišovat. V daném případě bylo žalobci vytýkáno nesplnění pouze shora uvedeného požadavku stanoveného přílohou II kapitolou I odst. 2 písm. c). Další požadavek stanoví mimo jiné příloha II kapitola IX odst. 4 (zavedení odpovídajících postupů pro regulaci škůdců), další pak v obecnější rovině stanoví příloha II, kapitola I, odst. 1 (udržování potravinářských prostor v čistotě a dobrém stavu, tedy mimo jiné i to, aby v provozovně nebyl zaznamenán výskyt škůdců ani případné stopy po jejich působení).
71. Žalobcova argumentace, že dveře obsahovaly minimální mezeru a že případné riziko z ní vyplývající bylo plně kompenzováno přijatými dodatečnými opatřeními na ochranu před kontaminací a na regulaci škůdců (k čemuž poukázal na odborné vyjádření deratizační společnosti Rentokil, s. r. o., o dostatečném zajištění prostoru proti škůdcům i na plán umístění pastí proti škůdcům v blízkosti nouzového východu), směřuje právě k plnění požadavků stanovených zmíněným nařízením zejména v příloze II kapitole IX odst. 4, resp. i v kapitole I odst. 1, jejichž nesplnění mu však vytýkáno nebylo. Skutečnost, že žalobce má v provozovně zajištěna dostatečná deratizační opatření a že jeho provozovna byla při kontrole shledána v čistotě a dobrém stavu totiž dokládá pouze to, že zajistil účinná a dostatečná opatření k likvidaci škůdců, kteří by již do provozovny vnikli. Nedokládá však splnění požadavku na předcházení jejich vniku do provozovny, což má zabezpečit právě požadavek stanovený přílohou II kapitolou I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004.

72. Žalobce namítl i to, že předmětné ustanovení stanoví povinnost zajistit určité hygienické standardy a že tento cíl a naplnění povinnosti nelze hodnotit pouze dle jediného hlediska, jako je výskyt mezery pode dveřmi, ale v rámci komplexního posouzení hygienického stavu a opatření k zajištění dostatečné hygienické praxe.
73. Ani s takovou argumentací se nelze ztotožnit. Hlavním cílem stanovených hygienických pravidel nařízením (ES) 852/2004 je zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele s ohledem na bezpečnost potravin (viz bod 7 nařízení), přičemž nařízení stanoví obecná pravidla pro hygienu potravin vztahující se na provozovatele potravinářských podniků s přihlédnutím k tam uvedeným zásadám (čl. 1 nařízení). Požadavky stanovené v předmětném nařízení jsou přitom sestaveny tak, aby postihovaly komplexnost zajištění hygieny, a tedy bezpečnosti potravin. Ochrana spotřebitele z pohledu bezpečnosti potravin, resp. správné hygienické praxe, je proto důsledně zajištěna splněním každého jednotlivého požadavku zmíněného nařízení. Je tak třeba splnit každý jednotlivý požadavek, přičemž nesplnění jednoho požadavku nemůže kompenzovat splnění jiného, jak svou argumentací dovozuje žalobce.
74. Dle žalobce žalovaná pojem „správná hygienická praxe“ vykládá nesprávně a dle jeho názoru by výklad tohoto pojmu měl zohledňovat i mantinely reálně uskutečnitelné v rámci uspořádání, vnější úpravy, konstrukce, polohy a velikosti potravinářských prostor.
75. Žalovaná se výkladem neurčitěho pojmu „správná hygienická praxe“ zabývala podrobně zejména na str. 9 - 11 napadeného rozhodnutí. Vycházela z definic uvedených v nařízení (ES) 852/2004 a pokynů pro správnou hygienickou praxi zpracovávaných pro potřeby provozovatelů potravinářských podniků podle ustanovení čl. 7 až 9 téhož nařízení. Konstatovala, že podle čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení se „hygienou potravin“ rozumí *opatření a podmínky nezbytné pro omezování nebezpečí a pro zajištění vhodnosti potravin k lidské spotřebě s přihlédnutím k jejímu určenému použití*; a „kontaminací“ se podle čl. 2 odst. 1 písm. f) nařízení rozumí *přítomnost nebo vnášení nebezpečí*. Dále poznamenala, že v daném případě mohl žalobce vycházet např. z Pokynů k provádění systémů řízení bezpečnosti potravin zaměřené na správnou hygienickou praxi a postupy založené na zásadách HACCP, včetně otázek zjednodušení/pružnosti jejich provádění v některých potravinářských podnicích, které ve smyslu čl. 9 nařízení (ES) 852/2004 vypracovala Evropská komise (Úřední věstník Evropské unie 2022/C 355/01). K objasnění pojmu „správná hygienická praxe“ pak z uvedených pokynů podrobně citovala tam k tomuto pojmu vztahující se definice, včetně pojmů „přijatelná úroveň“, „kontrolní opatření“, „riziko“, zmínila i základní preventivní opatření zabezpečující správnou hygienickou praxi včetně příkladů, konkrétně pak ze str. 12 pokynů ocitovala, že při posuzování rizika vyplývajícího z umístění zařízení a jeho okolí je třeba vzít v úvahu blízkost potenciálních zdrojů kontaminace, a upozornila i na preventivní činnost při ochraně proti škůdcům uvedenou na str. 14 pokynů, kde je konkrétně uvedeno, že „dveře by kromě doby vykládky a/nebo nakládky měly vždy zůstat zavřené. Mezery mezi dveřmi a podlahou by měly být zabezpečeny proti škůdcům“. Správnou hygienickou praxí se tedy rozumí dodržování všech stanovených hygienických požadavků, uplatnění hygienických pravidel a povinností v procesu výroby potravin a při jejím uvádění do oběhu.
76. Krajský soud považuje výklad pojmu „správná hygienická praxe“ provedený žalovanou za správný a nemá k němu v podstatě co dodat. Jestliže správní orgány v daném případě dovodily, že mezerou pode dveřmi mohli do prostor provozovny vniknout škůdci, což mohlo vést ke kontaminaci potravin, přičemž tuto skutečnost uváděly v kontextu čl. 1 nařízení (ES) 852/2004 a definic „hygieny potravin“ a „kontaminace“ ve smyslu čl. 2 odst. 1

- písm. a) a f) tohoto nařízení, je správný jejich závěr, že mohlo-li dojít ke kontaminaci potravin, jejich bezpečnost byla ohrožena. Je přitom nerozhodné, zda ke škodlivému následku v daném případě došlo či nikoliv. Požadavek kontrolního orgánu na utěsnění předmětné mezery pode dveřmi nouzového východu v provozovně žalobce vedoucími do venkovních prostor tak shledává soud za opodstatněný a zcela reálně uskutečnitelný a v souladu s cílem nařízení (ES) 852/2004, tj. komplexním zajištěním hygieny, a tedy bezpečnosti potravin, tj. v souladu s požadavkem stanoveným v příloze II kapitole I odst. 2 písm. c) tohoto nařízení.
77. Důvodnou nelze shledat námitku žalobce, že se při výkladu pojmu „správná hygienická praxe“ mělo vycházet i z hygienických limitů stanovených pro stánky na trhu. Požadavky na takový druh provozoven jsou upravené v příloze II, kapitole III nařízení (ES) č. 852/2004 jako požadavky na pojízdné nebo přechodné prostory (např. i stánky na trhu), prodejní automaty apod. Takové prostory se svým charakterem zásadně liší od provozovny (stálé) žalobce a potraviny jsou v nich uváděny na trh po omezenou dobu a v omezeném rozsahu. Požadavky na jednotlivé druhy provozoven jsou proto upraveny v samostatných ustanoveních nařízení (ES) 852/2004, a proto požadavky stanovené pro stánky na trhu v provozovně žalobce aplikovat nelze.
78. Žalobce namítal i to, že předmětná povinnost dle přílohy II kapitoly I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004 je neurčitá a uložená sankce proto byla uložena v rozporu se zásadou trestání *nullum crimen sine lege*, příp. zásadou *in dubio pro libertate*.
79. Ani uvedené námitce krajský soud nepřisvědčil. Jak je zřejmé ze shora uvedeného, v řízení bylo dostatečně prokázáno, že žalobce důsledně nezajistil prevenci vzniku škůdců do provozovny ve smyslu citovaného požadavku nařízení (ES) 852/2004, když pod předmětnými dveřmi byla mezera, přičemž její utěsnění bylo technicky možné (šlo o běžnou úpravu dveří). Tím spáchal přestupek podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., dle kterého se provozovatel potravinářského podniku dopustí tím, že nesplní (mimo jiné) povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, přičemž je zde uveden odkaz (mimo jiné) na nařízení (ES) 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin, v platném znění (konkrétně pod poznámkou č. 19). Zákon tak zcela dostatečně konkretizuje protiprávnost předmětného jednání způsobem nevzbuzujícím pochybnost a za takové jednání stanoví sankci v § 17f téhož zákona č. 110/1997 Sb. Nebylo na místě aplikovat ani zásadu *in dubio pro libertate*, neboť v daném případě nebylo k dispozici více rovnocenných výkladů normy, resp. předmětné povinnosti, jak rovněž vyplývá ze shora uvedeného.
80. Druhý okruh žalobních námitek se vztahoval k druhému přestupku spočívajícímu v porušení povinnosti neuvádět zavádějící informace o potravinách spotřebitelům, tj. v porušení zákazu stanoveného v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, když je žalobci vytýkáno, že uváděl na trh a nabízel k prodeji potraviny, k nimž na regálových etiketách poskytoval spotřebitelům zavádějící informace (o jejich charakteristice - jejich povaze a složení).
81. Dle čl. 7 odst. 1 nařízení (EU) č. 1169/2011 platí, že *informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména: a) pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání.*
82. Žalobce předně namítl, že žalovaná vychází z nesprávně hodnoceného skutkového stavu, neboť skutečnost, že regálová etiketa obsahovala uvedené pojmy, neznamená, že sděluje spotřebiteli informaci o potravině ve smyslu jejího složení. Dle jeho názoru žalovaná

nevysvětlila, proč vyvozuje závěr, že žalobce na regálových etiketách informuje o složení potravin a nikoliv o její příchuti.

83. Z listin založených ve správním spise je zřejmé a mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce posuzované potraviny na regálových etiketách označil jako „GG KUŘECÍ FILET 150G VEGETARIÁNSKÝ,“ „GG VEGANSKÝ TUŇÁK 175G,“ „HIGH PROTEIN DRINK PISTACIE 250ML,“ a „HIGH PROTEIN PUDDING CARAMEL 200G“.
84. Z rozhodnutí správních orgánů vyplývá závěr, že tyto informace o zmíněných potravinách uvedené na regálových etiketách shledaly zavádějícími, a podrobně rozvedly důvody, proč. Správní orgán I. stupně tak učinil na str. 6 svého rozhodnutí a žalovaná pak na str. 16 a násl. rozhodnutí. Za podstatu klamavosti informací na regálových etiketách přitom označily to, že ačkoli se jednalo o potraviny rostlinného původu, na regálových etiketách byly zmíněny potraviny původu živočišného, žalovaná pak podrobně rozvedla odlišnost živočišných a rostlinných potravin. A že byt' byly výrazy „kuřecí filet“ a „tuňák“ na regálových etiketách doplněny slovy vegetariánský/veganský, že taková slovní spojení nebyla s to poskytnout spotřebiteli dostatečně přesnou, jasnou a snadno srozumitelnou informaci o tom, že jde o rostlinné potraviny, které se od živočišných zásadně liší, a že se podobají pouze svou chutí. Rostlinné a živočišné potraviny nejsou sobě navzájem ekvivalentem, ani plnohodnotnou alternativou, lze dosáhnout toliko toho, že se vzájemně podobají svou chutí. Rovněž výrobek s aromaty není totožný nebo srovnatelný s výrobkem obsahujícím danou složku, daný výrobek pak danou složku pouze připomíná.
85. Správní orgány vysvětlily dostatečně (jak je uvedeno i níže), proč shledaly informace na regálových etiketách za zavádějící, z odůvodnění je zřejmé i to, že poskytnuté informace na regálových etiketách nebyly přesné, jasné a snadno srozumitelné, jak vyžaduje nařízení (EU) 1169/2011. A správně konstatovaly, že spotřebitel může vycházet pouze z informace uvedené na regálové etiketě a není povinen ji jakkoli dále zkoumat či si ověřovat její přesnost nebo konfrontovat informace na regálové etiketě s informacemi na obalu potravin. Již samotná zavádějící informace na regálové etiketě jej tak může při výběru potravin vést k rozhodnutí o její koupi zakládajícím se na mylném úsudku o její povaze a složení. Žalobce se tedy nemohl a neměl spoléhat na to, že si spotřebitel relevantní informace dohledá na obalu dané potraviny. Tedy žalobcova polemika, zda regálové etikety informovaly o složení potravin nebo o její příchuti, míří v kontextu se správními orgány učiněným závěrem mimo podstatu jejich odůvodnění.
86. S uvedenou námitkou úzce souvisí i námitka, že žalovaná provedla nesprávné právní hodnocení, když dle žalobce povinnost dle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011 vykládá nesprávně a nepřihlíží k účelu předmětné úpravy.
87. Lze obecně souhlasit se žalobcem, že obsahem povinnosti dle čl. 7 odst. 1 písm. a) citovaného nařízení je povinnost zajistit, aby označení potravin bylo pro spotřebitele přehledné srozumitelné a nikoliv zavádějící, tedy v zásadě neuvádět spotřebitele v omyl. Cíle a účel nařízení (EU) 1169/2011 jsou vyjádřeny předně v preambuli nařízení, a to tak, že *pro dosažení vysoké míry ochrany zdraví spotřebitelů a zaručení jejich práva na informace by mělo být zajištěno, aby byli spotřebitelé patřičně informováni o potravinách, které konzumují. Rozhodování spotřebitelů mohou ovlivňovat mimo jiné zdravotní, hospodářské, environmentální, sociální a etické úvahy* (bod 3). Čl. 2 odst. 1 téhož nařízení uvádí, že *toto nařízení stanoví základ pro zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů v souvislosti s informacemi o potravinách s přihlédnutím k rozdílům ve vnímání spotřebitelů a jejich informačních potřebách při současném zajištění plynulého fungování vnitřního trhu*; dle čl. 3 odst. 1 nařízení platí, že *poskytování informací o potravinách usiluje o vysokou úroveň*

ochrany zdraví a zájmů spotřebitelů poskytnutím základu, který konečnému spotřebiteli umožní informovaný výběr potravin a jejich bezpečné použití, se zvláštním ohledem na zdravotní, hospodářská, environmentální, sociální a etická hlediska.

88. K dosažení cílů nařízení (EU) 1169/2011 směřuje i čl. 7 odst. 2, který stanoví, že *informace o potravině musí být přesné, jasné a spotřebitelům snadno srozumitelné.*
89. Pojmem „*informacemi o potravinách*“ se přitom dle definice uvedené v čl. 2 odst. 2 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011 rozumí *„informace týkající se potravin zpřístupněné konečnému spotřebiteli prostřednictvím etikety, jiného průvodního materiálu nebo jinými prostředky, včetně nástrojů moderních technologií nebo slovního sdělení.*
90. Je správný výklad žalované, že v kontextu zmíněných cílů je třeba interpretovat i v případě žalobce aplikovaný čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, dle něhož *informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména: a) pokud jde o charakteristiky potravin, a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání; přičemž je třeba vzít v potaz odst. 4 písm. b) téhož čl. 7, dle něhož se jeho odstavce 1, 2, 3 rovněž použijí na obchodní úpravu potravin, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení.*
91. Pokud žalobce namítal, že předmětné povinnosti je třeba vyložit i dle ustanovení čl. 35 odst. 1 písm. a) a čl. 36 odst. 2 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, pak nutno konstatovat, že i obě zmíněná ustanovení (čl. 35 stanoví další způsoby vyjadřování a uvádění údajů, čl. 36 pak požadavky při dobrovolném poskytnutí informací o potravinách) výslovně stanoví, že pro poskytované informace platí mimo jiné požadavek, že *nesmějí uvádět spotřebitele v omyl, jak stanoví článek 7 nařízení.*
92. Žalovaná velmi podrobně odůvodnila na str. 18 až 20 svého rozhodnutí, proč výrazy „*kuřecí*“, „*tuňák*“, „*caramel*“ a „*pistácie*“ použité na regálové etiketě neodpovídají charakteristice těchto složek, a vyvodila z toho správný závěr, že informace ohledně povahy a složení potravin v daném případě tak byla v rozporu s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011.
93. Nemůže být úspěšná ani žalobcová námitka, že žalovaná hodnotila izolovaně jednu informaci o potravině a nepřihlédla k dalším informacím poskytnutým spotřebiteli, když předmětné vegetariánské/veganské potraviny byly označeny jako „*vegetariánský/veganský*“, opatřeny piktogramem „*Vegan*“ a že byly spotřebitelům nabízeny ve vymezené a oddělené části prodejní plochy viditelně označené v sekci „*Zdravý svět*“ určené k prodeji rostlinných (bezmasých) produktů.
94. Spotřebitel měl sice k dispozici řadu dalších informací, resp. jak uvádí žalobce „*spotřebitel byl několikrát v řadě o povaze a složení daných potravin informován*“, avšak takový způsob v kontextu s údaji uvedenými na regálové etiketě a nařízením (EU) 1169/2011 stanovenými požadavky postačit nemůže. Smyslem regálových etiket je poskytnout spotřebiteli rychlý přehled o produktu, který mu je nabízen ke koupi v tom kterém regálu, a to nejen o ceně produktu (jak také žalobce namítal). I pro informace o potravinách poskytnuté na regálových etiketách platí, že nesmějí uvádět spotřebitele v omyl (čl. 16 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), dle něhož 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 médii uvádět spotřebitele v omyl. Z

regálových štítků spotřebitel získává prvotní informaci o v regálu nabízené potravině a nemá povinnost (a nelze to ani automaticky předpokládat) ji dále porovnávat s dalšími informacemi např. na obale. Krajský soud se ztotožňuje i s názorem správních orgánů, že nelze předpokládat, že mezi spotřebiteli panuje o daných potravinách, jejich pravém složení a povaze všeobecné povědomí. Žalobcem uváděná skutečnost, že regálové etikety u vegetariánských/veganských pokrmů byly opatřeny příslušnými piktogramy a výrazy vegetariánské/vegan, že byly vyčleněny od ostatních potravin a nabízeny v oddělené části prodejny, tedy na závěru o tom, že informace na regálových etiketách byly v rozporu se skutečnou povahou a složením nabízených potravin, tj. v rozporu se zákazem stanoveným v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, nemohly nic změnit.

95. Krajský soud má zato, že závěry uvedené v žalobcem odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2024, čj. 4 As 134/2023-43 (věc Soyka, s. r. o., proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci), jsou na jeho případ nepřiléhavé. V odkazovaném případě se jednalo o rostlinné „alternativy“ mléka a mléčných výrobků, přičemž pro pojmy „mléko“ a „mléčný výrobek“ platí obdobná ochrana jako pro pojmy „kuřecí maso“ a „tuňák“, tj. výrazy lze použít výlučně pro produkty odpovídající příslušné definici. Nejvyšší správní soud v tam posuzovaném případě judikoval, že *článek 78 odst. 2 a příloha VII část III nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, nebrání tomu, aby výraz „mléko“ či názvy, které toto nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky, byly použity pro takové označení čistě rostlinného produktu, kterým se jasně a způsobem vylučujícím záměnu ze strany spotřebitele sděluje, že se nejedná o mléko, resp. jiný živočišný produkt chráněný tímto nařízením. Takový závěr není ani v rozporu s čl. 7 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům*. Uvedl tedy, že použití názvů vyhrazených v nařízení (EU) č. 1308/2013 u jiných potravin, než jsou v nařízení jmenována a definována je přípustné ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011 tehdy, když z kontextu všech informací o dané potravině je patrné, že se jedná o jiný produkt, který je vyhrazené potravině alternativou, přičemž doplňující informace uvedené na obale těchto výrobků shledal dostatečné k tomu, aby spotřebitel tyto rostlinné produkty nezaměnil s mléčnými výrobky. Jestliže však v odkazovaném případě šlo o výrobky výslovně označené jako „alternativa“ mléčných výrobků (např. „Sójová alternativa smetany jemná“), pak šlo zjevně o jinou situaci než v případě žalobce. Již z výrazu „alternativa“ je totiž dostatečně jasné a srozumitelné, že jde o „něco jiného“, než mléčný výrobek (tj. alternativu k danému mléčnému výrobku). Výrazy „vegan“ a „vegetariánský“ ve spojení s výrazy „kuřecí fileť“ či „tuňák“ však obdobný význam pro zcela srozumitelné a jasné rozlišení dle názoru soudu nepředstavují.
96. Žalobce namítl i to, že žalovaná se nezabývala pojetím tzv. průměrného spotřebitele, přičemž z judikatury správních soudů a Soudního dvora EU dovodil, že i v daném případě by se mělo uplatnit hledisko průměrného spotřebitele, tzn. že zákaz informovat o potravinách zavádějícím způsobem musí být vykládán jako zákaz uvádění spotřebitele v omyl, a musí být poměřován očima průměrného spotřebitele.
97. Žalovaná v tomto směru výstižně konstatovala (viz strana 21 jejího rozhodnutí), že v dané věci nebyla předmětem řízení otázka, zda spotřebitelé byli uvedenými zavádějícími informacemi skutečně oklamáni (tedy uvedeni v omyl), ale to, že na regálových etiketách uvedené informace neodpovídaly, resp. byly v rozporu se skutečnou povahou a složením nabízených potravin, a byly tedy zavádějící, což je v rozporu se zákazem stanoveným v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) č. 1169/2011.

98. Krajský soud souhlasí s tím, že v daném případě bylo podstatou věci posouzení, zda informace uváděné na regálových etiketách byly v rozporu se skutečnou povahou a složením nabízených potravin, a tedy zavádějící dle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) č. 1169/2011. Důvody, proč výraz „tuňák“ nemůže být použit pro označení produktu, který neodpovídá tomuto (vyhrazenému) názvu, a proč ani výraz „kuřecí“ nemůže být použit pro výrobek, který neobsahuje drůbeží maso, žalovaná velmi podrobně rozvedla na stranách 18 až 20 rozhodnutí. Soud je stejného názoru, že pokud jsou výrazy „tuňák“ a „kuřecí“ použity u potraviny, která neodpovídá jejich charakteristice, jsou informace ohledně povahy a složení potraviny zavádějící ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) č. 1169/2011. Předmětné vegetariánské/veganské potraviny totiž byly potravinami na bázi sójových, resp. hrachových a pšeničných bílkovin, tedy svou povahou, složením (i výživovými hodnotami a vlastnostmi), jsou takové rostlinné výrobky (potraviny) od tuňáka a kuřecího masa zcela odlišné (podobají se pouze chutí). Obdobně výrobky s aromaty („pistácie“ a „caramel“) jsou zejména výživově odlišné od výrobků obsahujících danou složku, svou chutí takovou složku pouze připomínají, ale jejich výživová hodnota je odlišná.
99. Žalobcem požadované hledisko tzv. průměrného spotřebitele, když dle jeho názoru běžně informovaná osoba ví, že adjektivum „vegetariánský/vegan“ znamená, že ve výrobku nebude maso, se proto s ohledem na právě uvedené v zásadě míjí s podstatou věci (že informace o potravinách nesmějí být zavádějící, pokud jde o jejich charakteristiky - zvláště o jejich povaze a složení).
100. Navíc krajský soud (stejně jako žalovaná) nesdílí názor žalobce, že by pro spotřebitele, a to ani průměrného, plnily regálové štítky pouze funkci informace o ceně. Jak soud uvedl již výše, z regálových štítků spotřebitel získává prvotní informaci o nabízené potravine a nemá povinnost ji dále porovnávat (a nelze to ani automaticky předpokládat) s dalšími informacemi např. na obale. Spotřebitelé tedy mohou a často i vychází pouze z informací uvedených na regálových etiketách a nelze důvodně očekávat či požadovat, aby pravdivost a relevantnost informací uvedených na regálových etiketách blíže zkoumali, případně o potravine další informace vyhledávali. Rozhodně pak nelze předpokládat, že by mezi spotřebiteli bylo všeobecné povědomí o povaze a skutečném složení předmětných potravin. Takové povědomí lze očekávat pouze u malé části spotřebitelů, tj. zejména u těch, kteří se vegetariánsky/vegansky stravují a cíleně si v tomto směru vyhledávají konkrétní informace.
101. Krajský soud uzavírá, že správní orgány dostatečně a řádně odůvodnily, proč žalobcem poskytnuté informace spotřebitelům na předmětných regálových etiketách byly v rozporu se skutečnou povahou a složením nabízených potravin, tj. v rozporu se zákazem stanoveným v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011, a že nenaplnily ani cíle, smysl a účel tohoto nařízení.
102. Lze dodat, že na závěru správních orgánů nemůže nic změnit ani žalobcem zmiňovaná praxe na trhu s potravinami, tj. že i ostatní prodejci také prodávají předmětné potraviny se zkrácenou, zdánlivě zavádějící informací. Takovouto praxi totiž nelze paušálně a bez dalšího hodnotit jako dostatečnou anebo dokonce jako správnou ve smyslu stanovených požadavků.
103. Ve vztahu k oběma přestupkům žalobce rovněž namítl zánik jeho odpovědnosti dle ustanovení § 21 přestupkového zákona, neboť má za to, že ve vztahu k oběma přestupkům vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil.

104. Ustanovení § 21 přestupkového zákona upravuje zproštění odpovědnosti za přestupek, a to ve svém odstavci prvním tak, že *právnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*.
105. Odpovědnost právnické osoby za přestupek je tak založena na objektivní odpovědnosti s možností liberace. Zákon o přestupcích „vynaložení veškerého úsilí“, které lze po právnické osobě požadovat, nedefinuje. Z ustálené judikatury je však nutno dovodit, že liberační důvody lze aplikovat pouze ve výjimečných a opodstatněných případech, protože představují výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti. Cílem tohoto institutu je předejít nepřiměřené tvrdosti zákona. Právnická osoba, která se chce liberačního důvodu dovolat, musí prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 123/2014-33).
106. Jestliže žalobce dokumentuje vynaložení tohoto veškerého úsilí u prvního přestupku tím, že zajistil profesionální službu deratizátora, monitoroval stav škůdců a zajistil čisté a nekontaminované potravinářské prostory, pak nutno konstatovat, že tím plnil svoje povinnosti (i další) vyplývající mu z nařízení (ES) 852/2004, tj. zejména požadavek na zavedení odpovídajících postupů pro regulaci škůdců (příloha II kapitola IX odst. 4 téhož nařízení) a udržování potravinářských prostor v čistotě a dobrém stavu (viz příloha II, kapitola I odst. 1 téhož nařízení). Splněním dalších stanovených hygienických požadavků se proto žalobce nemohl zprostit odpovědnosti za nesplnění požadavku stanoveného přílohou II kapitolou I odst. 2 písm. c) nařízení (ES) 852/2004, jehož porušení mu je vytýkáno a které spočívalo v předcházení vniku škůdců do provozovny (mezerou pod dveřmi nouzového východu). Žalobce tedy neprokázal (vlastně ani netvrdil), že by vynaložil nějaké další úsilí nad rámec svých běžných povinností.
107. U druhého přestupku odůvodňoval žalobce vynaložení veškerého úsilí a zproštění své odpovědnosti tím, že poskytl spotřebitelům dostatek informací k zabránění vzniku omylu. K tomu krajský soud odkazuje na shora uvedené odůvodnění závěru o tom, že informace o potravinách na regálových etiketách byly zavádějící, přičemž jak bylo rovněž zdůvodněno, ani další informace, které žalobce spotřebitelům poskytl (označení „vegetariánský/vegan“, piktogramy a „Zdravý svět“), nezabránilo tomu, že jím použité slovní spojení kombinující výrazy pro rostlinné a živočišné výrobky (vegetariánský/vegan - kuřecí filet/tuňák) na regálových etiketách byly matoucí, tedy že jím poskytnutá informace ohledně charakteristiky - složení a povahy nabízených potravin byla zavádějící ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) 1169/2011.
108. Třetí okruh námitek se vztahoval k druhu správního trestu a výši pokuty. Žalobce má za to, že je rozhodnutí nezákonné i ohledně výše pokuty, neboť neodpovídá okolnostem daného případu a vznikl neodůvodněný rozdíl oproti předchozím rozhodnutím správního orgánu, a neodpovídá tak zásadě přiměřenosti a individualizace správního trestu a zásadě legitimního očekávání. Konkrétně upozornil na sankci uloženou mu rozhodnutím SZPI v Táboře ze dne 24. 7. 2023, čj. SZPI/BL388-15, ve výši 15 tis. Kč za spáchání celkem tří přestupků, přičemž se jednalo o provinění závažnější, než je u přestupků v nyní projednávané věci.
109. Zásada legitimního očekávání je zakotvena v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého *správní orgán dbá, [...] aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*.
110. Otázkou správní praxe zakládající legitimní očekávání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, v němž uzavřel, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá*“.

činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“ Obdobně rozhodl také Ústavní soud např. v nález ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07.

111. Obecně lze se žalobcem souhlasit, že by postup správních orgánů měl respektovat zavedenou správní praxi, přičemž je zásadní vyvarovat se libovůle, popřípadě překvapivého přístupu v typově shodných věcech. Na druhou stranu ani dlouhodobá a zavedená správní praxe nesmí znamenat rigidní zakonzervování nastoleného stavu v případech, kdy pro změnu praxe existují rozumné důvody. Zcela jistě se nelze legitimního očekávání dovolávat ani v případech, kdy by správní praxe byla vytvořena nesprávným, resp. nezákonným postupem. Správní praxe, kterou by mohlo být založeno legitimní očekávání, tak není absolutně nepřekonatelná, je rovněž omezena jinými zásadami, zejm. zásadou legality. Důraz na nároky kladené na změnu již existující správní praxe se poté odvíjí od její ustálenosti.
112. V projednávané věci však ve vztahu k žalobci žádná ustálená správní praxe nevznikla, proto nelze o využití principu legitimního očekávání vůbec uvažovat. Předně je třeba poukázat na to (jak správně uvedla i žalovaná), že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle - její význam tak spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 4. 7. 2012, čj. 6 Ads 129/2011-119, nebo ze dne 30. 10. 2014, čj. 10 As 155/2014-33).
113. Dále pak krajský soud zdůrazňuje, že existence pouhého jednoho případu, který žalobce v žalobě zmínil, nemůže k závěru o utvoření ustálené, jednotné a dlouhodobé rozhodovací praxe správního orgánu, kterou by byla žalovaná vázána, postačit. Při neexistenci relevantní správní praxe ohledně stanovování výše pokut za přestupky spáchané žalobcem v projednávané věci pak současně ani nemohlo dojít k prokazatelnému porušení zásady legitimního očekávání, neboť ta nemohla bez existující správní praxe u žalobce vůbec vzniknout.
114. Lze dodat, že žalovaná na straně 30 napadeného rozhodnutí dostatečně vyhodnotila tuto odvolací námitku žalobce poukazující na jiný jeho případ řešený inspektorátem v Táboře pokutou ve výši 15 tis. Kč (příkazem ze dne 24. 7. 2023, čj. SZPI/BL388-15), a vysvětlila, proč považuje takovou výši pokuty tehdy stanovenou za excesivně nízkou a zcela vybočující z rozhodovací praxe SZPI s tím, že tento postup již nelze napravit, protože je zmíněný příkaz již pravomocný.
115. Nezákonnost rozhodnutí spatřoval žalobce i v tom, že při výši pokuty žalovaná nedostatečně zohlednila, resp. nepřihlédla, k polehčujícím okolnostem.

116. Předně krajský soud připomíná, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení správního orgánu, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci, ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale posoudit, zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr však samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za přestupek, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004-87).
117. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech, principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006-78). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že *„při posuzování zákonnosti uložené sankce soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační“* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy tak není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.
118. V posuzovaném případě správní orgán I. stupně odůvodnil svůj závěr ohledně výše udělené pokuty na stranách 7 až 9 jeho rozhodnutí, žalovaná pak na stranách 25 až 30 jejího rozhodnutí. Z rozhodnutí je seznatelné, na základě jakých úvah týkajících se vyhodnocení jednotlivých kritérií, jež jsou dle zákona rozhodná pro určení výměry sankce, byla stanovena konečná výše pokuty, včetně uvedení důvodu jejího snížení žalovanou ze 150.000 Kč na 110.000 Kč. Správní orgány popsaly význam zákonem chráněného zájmu a jeho porušení, způsob, okolnosti a závažnost protiprávního jednání. Je zjevné, jaké okolnosti byly zohledněny ve prospěch i v neprospěch žalobce. K tomu je třeba zdůraznit, že kritéria vyjmenovaná v [§ 37](#) a [§ 38 zákona o odpovědnosti za přestupky](#) jsou toliko demonstrativní, když účelem uvedených ustanovení je dát správnímu orgánu

kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, čj. [1 As 80/2020-36](#)). Své úvahy žalovaná v napadeném rozhodnutí vyjádřila podrobně a zcela srozumitelně a soud jí nemá co vytknout.

119. Pokud jde o žalobcovu konkretizovanou výhradu týkající se polehčujících okolností, které stejně jako již v odvolání jmenoval, nutno konstatovat, že v obecné rovině lze za polehčující označit takovou okolnost, která snižuje společenskou škodlivost přestupku a působí ve prospěch pachatele. Demonstrativní výčet polehčujících okolností je pak uveden v § 39 přestupkového zákona, přičemž se jedná o (1) spáchání přestupku ve věku blízkému věku mladistvých; (2) spáchání přestupku za účelem odvrácení útoku nebo jiného nebezpečí, nebyly-li zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze; (3) napomáhání k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolné nahrazení způsobené škody; (4) oznámení přestupku správnímu orgánu a účinné napomáhání při jeho objasňování; (5) spáchání přestupku pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném. Byť se jedná o výčet demonstrativní, je na uvážení správních orgánů, jaké okolnosti při úvaze o ukládané sankci zohlední. Uvedený výčet tedy za polehčující okolnosti označuje především takové situace, kdy jednání pachatele naplňující skutkovou podstatu přestupku bylo provedeno v (obecně řečeno) tísni, nebo v případě, že se pachatel aktivně snažil následek svého jednání odčinit.
120. Žalovaná shodně se správním orgánem I. stupně neshledala ve věci ve smyslu § 39 přestupkového zákona žádné polehčující okolnosti spáchaných přestupků. Ve prospěch žalobce však hodnotila (viz str. 26 a 28 jejího rozhodnutí), že riziko vniku škůdců do provozovny mezerou pode dveřmi, jakož i riziko kontaminace potravin, bylo poměrně malé, že byly předmětné vegetariánské/veganské pokrmy spotřebitelům nabízeny odděleně od ostatních potravin v sekci vyhrazené speciálním potravinám, mimo jiné rostlinným produktům; že regálové etikety, jakož i regály, v nichž byly tyto pokrmy nabízeny, byly opatřeny příslušnými piktogramy a výrazy vegetariánské/vegan, a shodně se správním orgánem I. stupně shledala celkovou závažnost protiprávního jednání žalobce nízkou. Tomu pak také odpovídalo snížení pokuty
121. Žalovaná pak žalobcem další konkrétně uváděné okolnosti, které označil za pro něho polehčující, vyhodnotila tak, že nemohly být brány jako polehčující a že se tak nemohly promítnout do výše ukládané sankce. K tomu soud odkazuje na v tomto směru zcela dostatečné a podrobné vypořádání odvolacích námitek žalobce na str. 27 a 28 rozhodnutí žalované, kde srozumitelně vyložila, proč uvedené okolnosti nebyly pro rozhodnutí o výši pokuty rozhodné. Žalovaná tak argumentaci žalobce v tomto ohledu reflektovala, přičemž provedené úvaze soud nemá čeho vytknout.
122. Krajský soud k žalobním námitkám týkajícím se výše pokuty, vycházejí ze shora popsanych judikatorních východisek, shrnuje, že správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností žalovanou, není v daném případě zatíženo vadami, pro které by napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát. Správní orgány se v dané věci řádně a dostatečně vypořádaly se všemi zákonnými požadavky pro stanovení trestu a se všemi relevantními okolnostmi. Lze dodat, že trest za protiprávní jednání nesmí být ani příliš přísný, ale ani příliš mírný.
123. Žalobce se domáhal i upuštění od uloženého trestu ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. To odůvodnil odkazem na své námitky uváděné k výši pokuty s tím, že byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

124. Dle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit v mezích zákonem dovolených, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený.
125. Soudní řád správní tedy umožňuje správnímu soudu výši uložené sankce moderovat výhradně v případě, kdy je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Není-li uložená výše sankce nepřiměřená, nemůže ani splňovat atribut zjevně nepřiměřené výše sankce. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Stejně tak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, plyne, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti.
126. V projednávané věci bylo možno žalobci za jím spáchané přestupky uložit pokutu až do výše 50.000.000 Kč (srov. ustanovení § 17f písm. c/ a d/ zákona č. 110/1997 Sb.). Žalobce odůvodnil svůj návrh na moderaci pokuty poukazem na zásadu přiměřenosti a individualizace správního trestu a zásadu legitimního očekávání. Jak je však uvedeno shora, krajský soud nedospěl k závěru, že by v dané věci došlo k zásahu do legitimního očekávání žalobce. Zároveň soud neshledal žádné právně významné důvody, aby mu byla uložená pokuta snižována s využitím moderačního práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť pokutu v uložené výši 110.000 Kč nepovažuje vzhledem povaze a závažnosti přestupků a zejména pak jejímu uložení na samé spodní hranici zákonného rozpětí (zdaleka nedosahuje ani 1% horní hranice) za zjevně nepřiměřenou. Při určení výše sankce přitom správní orgány nevybočily z mezí vytyčených zákonem, pokuta tak není ani nezákonná. Proto krajský soud návrhu žalobce na upuštění od uložené pokuty vyhovět nemohl.
127. Zcela závěrem nad rámec všeho shora uvedeného krajský soud poznamenává, že námitky obsažené v žalobě byly v zásadě uplatněny již v odvolacím řízení, přičemž žalovaná se s nimi dostatečně a komplexně vypořádala v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud považuje vypořádání těchto námitek za věcně správné, zákonné a vyčerpávající, ve zbytku proto odkazuje na odůvodnění rozhodnutí žalované (i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, s nímž tvoří jeden celek), neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47, nebo ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 71/2014-49).
128. Krajský soud tedy nepřisvědčil žalobním námitkám, přičemž neshledal ani žádné takové vady správního řízení, které by měly za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

129. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
130. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná náhradu nákladů při jednání nárokovala (v podobě jízdného k jednání u krajského soudu a zpět), následně podáním došlým soudu dne 14. 8. 2024 sdělila, že žádnou náhradu nákladů nepožaduje.
131. Krajský soud dodává, že by žalované původně požadovanou náhradu nákladů ani nepřiznal s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47). Po procesně neúspěšném

účastníkovi řízení totiž nelze spravedlivě požadovat, aby hradil náklady správního orgánu spadající do jeho běžné činnosti v rámci výkonu veřejné správy. Ani v nyní posuzovaném případě žalované v souvislosti se soudním řízením nevznikly náklady přesahující rámec její běžné činnosti v rámci výkonu veřejné správy, neboť cesta a účast na jednání u soudu do rámce běžné úřední činnosti žalované spadají.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 21. srpna 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu