



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **I.D.C. Praha, a.s.**, se sídlem Kubánské náměstí 1391/11, Praha 10, zastoupen Mgr. Janem Pechmanem, advokátem, se sídlem Revoluční 724/7, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 6 A 242/2015 - 44,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2015, č. j. SZPI/AT180-20/2014, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze ze dne 26. 5. 2015, č. j. SZPI/AT280-14/2014, jímž mu byla uložena podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění platném a účinném v době spáchání správního deliktu (dále jen „zákon o potravinách“), pokuta ve výši 100 000 Kč za správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách; toho se žalobce dopustil tím, že porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropské unie, upravujícím požadavky na potraviny. Žalobce uváděl do oběhu jako distributor potraviny „albert Quality oplatky s lískooříškovou příchutí“ s datem minimální trvanlivosti 13. 12. 2013, která byla odebrána jako vzorek v tržní síti a ve které bylo analýzou prokázáno množství arašídů 557,6 mg/kg (+- 30%), což neodpovídalo označení na obale „*může obsahovat stopy arašídů*“. Nevyhovující vzorek byl odebrán v provozovně AHOLD Czech Republic, a.s., v Ostravě dne 16. 9. 2013. Jelikož deklarace na obale neodpovídala zjištěnému obsahu arašídů, uváděl tak žalobce spotřebitele v omyl, čímž porušil povinnost stanovenou v článku 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 (dále jen „nařízení č. 178/2002“). Tím byla naplněna skutková podstata správního deliktu uvedená v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, za což může být uložena podle § 17 odst. 3 písm. b) citovaného zákona pokuta až do výše 3 000 000 Kč. Dále byla žalobci

uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a současně potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u městského soudu žalobu, ve které namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, a dále nezákonnost rozhodnutí spočívající v neúplném zjištění skutkového stavu věci a v nesprávném posouzení právní otázky.

[3] Namítl *a)* absenci odůvodnění definice „stopové množství“, *b)* nevypořádání se s argumenty žalobce, *c)* absenci odůvodnění závěru o možném poškození zdraví spotřebitelů. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí podle žalobce vůbec nezabýval jeho argumentací ohledně zákazu zneužití nejasnosti právní úpravy veřejnou mocí; dále uvedl, že vzhledem k charakteru výroby posuzované potraviny se jednalo o křížovou kontaminaci předmětným alergenem, jehož množství v potravinech bylo značně proměnlivé s klesající tendencí postupem výrobního procesu v čase (tzv. technologické hledisko); rovněž namítal, že žalovaný nijak nereagoval na jeho argument ohledně prevence vůči těm spotřebitelům (3% spotřebitelů - alergiků), u kterých může alergickou reakci vyvolat i nezjistitelné množství alergenu v potravinech. Dále rozporoval naplnění skutkové podstaty vytykaného správního deliktu. Podle žalobce je pro možnost správního potrestání klamavého údaje spočívající v obsahu vyššího než „stopového“ množství alergenu ve výrobku nezbytná existence právním předpisem určené hranice takového stopového množství; namítal, že neexistuje žádná aplikovatelná legální definice tohoto neurčitého právního pojmu, přičemž však přímo použitelné předpisy Evropské unie [čl. 36 odst. 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 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, směrnice Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004, dále jen „nařízení č. 1169/2011] předpokládají přijetí přesnější úpravy stanovící způsob označení tohoto alergenu. V tomto ohledu žalobce připomněl zásadu *nullum crimen sine lege certa*, kdy je nepřípustný závěr žalovaného ohledně neurčitosti právní úpravy týkající se přípustného (stopového) množství alergenů v potravinách. Současně pak žalobce namítal porušení zásady legality a zásady *in dubio pro reo*. Za nepřípustné označil, aby mu žalovaný přičítal k tíži řízení o správním deliktu z roku 2011, neboť v tomto případě Nejvyšší správní soud pouze vyslovil závěr, že obsahuje-li výrobek o hmotnosti 45 gramů více než 1000 mg arašidů na 1 kilogram potraviny, nejedná se o stopové množství; poukázal na to, že naměřené množství alergenu v tomto případě bylo mnohem vyšší než v nyní projednávaném případě, přičemž se Nejvyšší správní soud vůbec nevyslovil k maximálnímu přípustnému množství alergenu v potravinech. Závěrem žalobce vyslovil pochybnosti též k samotnému určení alergenu v testovaném vzorku a jeho výkladu, neboť pokud použita metoda vykazuje přesnost +/- 30%, není dle žalobce možné založit správní trestání na střední hodnotě, ale je nutné brát v úvahu pouze spodní, tj. nejvíce výhodnou hodnotu pro žalobce.

[4] Městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou. Dospěl k závěru, že žalovaný reagoval dostatečně na námítky a argumenty žalobce uvedené v jeho odvolání, a neshledal tak, že by napadené rozhodnutí bylo zatíženo vadou spočívající v jejich nepřezkoumatelnosti či nesrozumitelnosti, když vycházel dále z principu, že není možné mechanicky ztotožňovat povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí s povinností podrobně odpovědět na každý dílčí argument. Odpověď na základní námítky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námítky dílčí a související a odlišný pohled žalobce na vypořádání odvolací námítky či jiného návrhu ještě a priori neznamená, že se takovou námítkou správní orgán dostatečně nezabýval. Městský soud připomněl, že žalobci nebylo kladeno za vinu, že neoznačil

pokračování

složku arašídů na obalu v přehledu složek, jelikož arašídů při výrobě nebyly (ani neměly být) použity; ale byl trestán za to, že uvedená informace na obalu („*může obsahovat stopy arašídů*“) je v rozporu se skutečností. Odpovědnost právnických osob za správní delikt je konstruována ve veřejném právu objektivně, v daném případě tedy žalobce, jako provozovatel potravinářského podniku, nese objektivní odpovědnost za potraviny uváděné do oběhu.

[5] Ze správního spisu dle městského soudu jednoznačně vyplývá, že v předmětné věci bylo prokázáno porušení povinností, které žalobci předpisy unijního potravinového práva ukládaly. Městský soud uvedl, že obecně je za stopové množství možné považovat velmi malé množství určité látky, v daném případě alergenu, které je na hranici zjistitelnosti laboratorními metodami, přičemž je podstatné, že i takové malé množství alergenu může alergikovi způsobit zdravotní obtíže. Alergen pak lze definovat jako látku nebo produkt, který vyvolává alergii nebo nesnášenlivost, v potravině proto musí být vyznačen ve složení výrobku způsobem podle nařízení č. 1169/2011. Městský soud připustil, že pojem „stopa“ (resp. „stopové množství“) není v právních předpisech nijak definován, není možné na něj však pohlížet jako na pojem bezobsažný, jelikož lze k jeho významu dospět pomocí výkladu. Soudu nepřísluší, aby v rozhodování o věci nahradil správní orgán, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu. Soud však přezkoumává, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění neodporují zásadám logiky a mají dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný soustředil pro své rozhodnutí podklady v dostatečném rozsahu a že závěry z nich učiněné odpovídají zjištěným skutečnostem, při současném zachování logických zásad. Kontrolou, včetně odběru vzorků, provedenou v souladu s veškerými požadavky právních předpisů, především zákona o potravinách, vyhlášky č. 211/2004 Sb., o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004, o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, byl výsledek (obsah arašídů) ve vzorku stanoven na 557,6 mg/kg, s odchylkou měření  $\pm 30\%$ . Z toho dle názoru soudu vyplynulo, že zjištěný obsah arašídů byl zcela jistě několikanásobně větší než detekovatelné množství. Takové množství zcela jasně dokazuje, že množství arašídů v posuzované potravině bylo řádově vyšší než množství stopové. Není tedy pochyb o klamavosti údaje na obalu předmětné potraviny. Skutečnost, že pak žalovaný hranici „stopového množství“ určil na hodnotě 25 mg/kg, tj. mez detekovatelnosti 2,5 mg/kg krát deset, lze chápat jako určitou minimální hranici s tím, že tato hranice byla žalovaným na základě výše uvedených kritérií v napadeném rozhodnutí odůvodněna a dle názoru soudu je možné při použití přiměřených technologických postupů tomuto limitu dostat.

[6] Námitku týkající se křížové kontaminace městský soud vyloučil s tím, že při dodržení správné výrobní praxe lze možnost kontaminace omezit na minimum a zabránit látce, která nemá být použita při výrobě, aby se ve výsledném výrobku vyskytovala v množství, které přesahuje množství stopové.

[7] Městský soud konstatoval, že žádná z žalobcem vytýkaných zásad správního trestání nebyla porušena, žalovaný svým postupem nijak nevybočil z mezí legality, neporušil zásadu *nullum crimen sine lege certa* ani zásadu *in dubio pro reo*. Ke skutečnosti, že žalobci byl přičítán k tíži správní delikt z roku 2011, pak soud uvádí, že pokud správní orgán I. stupně zohlednil v neprospěch žalobce, že se tento dopustil takřka shodného deliktního jednání v blízkém časovém období

opakovaně, pak takový postup není nezákonný, naopak lze opakované jednání žalobce chápat jako recidivu.

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, z důvodu vady řízení, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a dále z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[9] Předně stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť se z větší části opírá pouze o konstatování, že rozhodnutí správních orgánů jsou po právní stránce v pořádku, ale již nerozvádí důvody, které městský soud k těmto závěrům vedly. Konkrétně se tak městský soud dle stěžovatele nevypořádal s argumenty stran určení hranice stopového množství, křížové kontaminace a ohrožení zdraví spotřebitelů. Stěžovatel v zásadě opakuje argumentaci uplatněnou před městským soudem, popírá jednotlivé závěry žalovaného a městského soudu. Rozporuje způsob určení hranice desetinásobku detekovatelnosti, resp. vymezení pojmu „stopové množství“, jak jej učinily správní orgány, a poté aproboval městský soud. Stěžovatel opakuje námitku křížové kontaminace a namítá, že legální definice šarže podle § 2 písm. t) zákona o potravinách věcně nijak nesouvisí se skutkovou podstatou správního deliktu. Pokud jde o tvrzené ohrožení zdraví spotřebitelů, městský soud podle stěžovatele rovněž nereagoval na námitku možnosti alergické reakce u 3% spotřebitelů, u kterých může alergickou reakci vyvolat i nezjistitelné množství alergenu v potravině. Proto preventivní upozornění na okolnost, že výrobek může obsahovat alergen (aniž by ten byl zároveň součástí složení), je dle názoru stěžovatele zcela v souladu se zájmy spotřebitelů.

[10] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu stěžovatel zopakoval svou pochybnost týkající se určení alergenu v testovaném vzorku a jeho výkladu, neboť pokud použitá metoda vykazuje přesnost  $\pm 30\%$ , není dle názoru stěžovatele možné založit správní trestání na střední hodnotě, ale je nutné brát v úvahu pouze spodní, tj. nejvíce výhodnou hodnotu pro obviněného. Stěžovatel dále poukazuje na fakt, že správní orgán I. stupně a žalovaný vztáhly výsledky jednoho vzorku, který byl ve vztahu k výskytu alergenu testován, na celé množství výrobků, přičemž tento postup nelze považovat za umožňující zjistit dostatečným způsobem skutkový stav. Stěžovatel nesouhlasí ani s postupem, jakým byla hraniční hodnota určena, neboť za stopový prvek se dle Mezinárodní unie pro čistou a užitou chemii považuje jakýkoliv prvek, u něhož je průměrná koncentrace méně než 100 částí na milion atomů (ppma) nebo  $100\mu\text{g/g}$ , což je hodnota pětinašobně vyšší než ta, kterou správní orgány a městský soud považují za stopovou. V tomto ohledu stěžovatel navrhuje stanovit stopové množství procentuálním vyjádřením poměru množství arašídů k celkovému množství, což představuje 0,056% hmotnosti výrobku, a tedy zanedbatelné množství. Stěžovatel se proto domnívá, že správní orgány a městský soud nedostatečně zjistily skutkový stav a nevypořádaly se se všemi námitkami. K tomu stěžovatel připomíná zásadu *in dubio pro reo*.

[11] Závěrem k námitce nesprávného posouzení právní otázky stěžovatel uvádí, že skutkovou podstatou vytýkaného správního deliktu je uvedení spotřebitele v omyl. Aby mohla být tato skutková podstata naplněna, je nezbytné, aby bylo ve správním řízení spolehlivě prokázáno, že byl na obale uveden klamavý údaj. Stěžovatel opakovaně namítá, že v případě klamavého údaje spočívajícího v obsahu údajně vyššího než „stopového“ množství alergenu ve výrobku, je pro možnost správního potrestání nezbytná existence právním předpisem určené hranice takového stopového množství. Žádná aplikovatelná legální definice tohoto neurčitého právního pojmu však neexistuje, přičemž přímo použitelné předpisy Evropské unie předpokládají přijetí přesnější

pokračování

úpravy upravující způsob označení tohoto alergenu (srov. čl. 36 odst. 3 nařízení č. 1169/2011). Dle stěžovatele se tak v předmětné věci nejedná o plánovanou obecnost právních předpisů, kterou by i v případě správního trestání bylo vhodné překlénout výkladem, ale o jednoznačnou absenci předpokládaných pravidel. Z uvedeného stěžovatel dovozuje naprosto zřejmé porušení zásady legality a zásad *nullum crimen sine lege certa* a *in dubio pro reo*. Stěžovatel považuje rovněž za nepřijatelné, aby mu bylo městským soudem přičítáno k tíži řízení o správním deliktu z roku 2011. Odmítá rovněž závěr městského soudu ohledně nepřítapnosti argumentace švýcarskou právní úpravou. Stěžovatel tento argument použil, neboť Švýcarsko je jedinou evropskou zemí, kde je přesně stanovena hodnota rozhodná pro oznamování křížové kontaminace předmětného alergenu hraniční hodnotou.

[12] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se zněním rozhodnutí městského soudu a kasační stížnost neshledává důvodnou. Dle žalovaného kasační námítky představují prosté popírání závěrů žalovaného a městského soudu a nepřinášejí žádnou otázku, která již nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena. Žalovaný uvádí, že mezi ním a stěžovatelem již došlo k obsahově obdobnému soudnímu řízení, jehož podstatou byl výklad pojmu „stopové množství“ a které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Ads 126/2012 – 26. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil s odůvodněním předchozího rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2012, č. j. 29 A 58/2011 – 51, jímž byl aprobován postup žalovaného obdobný tomu, jaký vedl i k vydání stěžovatelem nyní napadeného rozhodnutí, respektive rozsudku a na tato rozhodnutí proto žalovaný nyní odkazuje rovněž.

[14] Žalovaný je přesvědčen, že při postupu, vyložil správní orgán prvního stupně neurčitý právní pojem „stopové množství“, pečlivě rozepsal úvahy, jimiž byl veden, a dospěl k výsledku, který poskytl dostatečnou míru jistoty o právním stavu jako podkladu pro rozhodnutí v dané věci. Žalovaný má za to, že stěžovatel ve své předchozí žalobě a nyníjší kasační stížnosti v podstatě vnímá orgány soudního přezkumu správního rozhodnutí jako další odvolací instance správního řízení, resp. na ně klade požadavky, aby tak de facto jednaly. Žalovaný je názoru, že za popsání situace, kdy bylo správním orgánem podrobně zhodnoceno ze tří hledisek (technologického, analytického a z pohledu citlivosti spotřebitelů), jaké množství lze v daném případě považovat za stopové, a u všech těchto hledisek bylo konstatováno několikanásobné překročení množství, které by se ještě dalo jako stopové posuzovat, přičemž vše bylo transparentně, logicky, konzistentně a ověřitelně popsáno ve správním rozhodnutí, nemohlo dojít tímto postupem správního orgánu k porušení subjektivních práv stěžovatele.

[15] K námitce možné proměnlivosti křížové kontaminace v čase žalovaný uvádí, že z hlediska správního dozoru by bylo zcela neúčelné, neekonomické a nakonec i prakticky nemožné, aby byl odebrán vzorek z každého jednotlivého výrobku dané šarže a bylo by zjišťováno, zda kontaminace alergenem postupně u některých z nich neklesla na vyhovující hodnoty. Pojem šarže představuje přiměřenou a z hlediska správy účelnou střední cestu mezi vztažením nevyhovujících zjištění pouze k jedinému vzorku potravin na straně jedné a například k celé produkci výrobce na straně druhé. Žalovaný k tomu dodává, že institut šarže byl do právních předpisů zaveden právě proto, aby chránil výrobce a obecně provozovatele potravinářských podniků před vyřazením příliš velkého množství potravin z oběhu. Pokud však výrobce a potažmo distributor či prodejce pracuje s velkými šaržemi, musí nést důsledky takové praxe a je pouze na něm, jak zajistí, aby celá takto velká šarže splňovala požadavky právních předpisů potravinového práva. Nevyjádřil-li se městský soud k tvrzení stěžovatele, že u 3% alergiků může alergickou reakci

vyvolat i jinak nedetekovatelné množství potravin, žalovaný je názoru, že tato tvrzená skutečnost nemá na projednávanou věc žádný vliv. Podstatou projednávané věci je nejprve otázka, zda stěžovatel porušil předpisy potravinového práva, zda tím spáchal správní delikt, a konečně, zda byl za toto porušení sankcionován v souladu se zákonem; předmětem nynějšího řízení je pak posouzení, zda kasační stížnost proti potvrzujícímu rozsudku městského soudu je důvodná.

[16] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu žalovaný uvádí, že Mezinárodní unie pro čistou a užitou chemii (IUPAC) je mezinárodní organizací, která se zabývá zejména sjednocováním chemické nomenklatury. Názvosloví, které normuje, je široce přijímáno a využíváno v praxi; je organizací formulováno pouze v anglickém jazyce. Pojmu „*stopový prvek*“ odpovídá anglický výraz „*trace element*“, který IUPAC definuje, jak uvádí stěžovatel [„*Any element having an average concentration of less than about 100 parts per million atoms (PPMA) or less than 100 µg/g*“; zdroj: PAC, 1979, 51, 2243 (General aspects of trace analytical methods - IV. Recommendations for nomenclature, standard procedures and reporting of experimental data for surface analysis techniques), strana 2246, dostupné online na <https://goldbook.iupac.org/html/T/T06421.html>]. V českém jazyce se dále pojem „*stopový prvek*“ rovněž používá pro označení látek, které jsou nezbytné pro funkce organismu; obsah množiny látek, který tento pojem zahrnuje, se logicky liší podle organismu, o němž je referováno (pro člověka se zpravidla uvádí Fe, I, Cu, Zn, Co, Cr, Mo, Se, F, Mn, Ni, As, Sn, Si, V). Již zde je definice užívaná v medicíně jiná, než jak ji stanovila IUPAC – mezní hodnota je oproti ní poloviční (koncentrace nižší než 50 ppma – viz např. [https://www.wikiskripta.eu/w/Stopové\\_prvky](https://www.wikiskripta.eu/w/Stopové_prvky)) a nezahrnuje jakoukoliv látku, nýbrž právě jen látky potřebné pro ten který organismus. Žalovaný však za nejpodstatnější považuje to, že nelze položit rovnítko mezi neurčitý právní pojem „*stopa*“ resp. „*stopové množství*“ využívaný v potravinářské legislativě, a pojem „*stopový prvek*“ dle definice IUPAC – mimo jiné i proto, že definice IUPAC se vztahuje skutečně pouze na prvky, zatímco alergeny představují komplexní sloučeniny nebo směsi. Jde o rozdílné pojmy s rozdílným obsahem. Dále stěžovatelem provedený přepočítání zjištěného množství alergenu z jednotek na jeho procentuální vyjádření, v němž výsledná hodnota kontaminace vypadá vizuálně menší, přestože jde o totožné množství, nepovažuje žalovaný za validní argumentaci; v obou případech jde o zcela stejné množství naměřené množství látky. Interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu „*stopa*“ (resp. „*stopové množství*“) učiněná správním orgánem je tak podle názoru žalovaného v souladu se zákonem. V tomto ohledu považuje žalovaný odkaz na švýcarskou úpravu činěný opakovaně stěžovatelem v této věci za nepřijatelný. Zaprvé považuje žalovaný uvedenou hranici 1000 mg/kg za příliš vysokou a tím pro spotřebitele rizikovou; pokud by taková úprava měla být přijata ve vnitrostátním právu ČR, usiloval by žalovaný z titulu své odbornosti o její zpřísnění. Za druhé lze namítnout, že pro prakticky každé jednání, které právní řád jedné země zakazuje, lze najít příklad v právním řádu některé jiné země, který naopak totožné jednání za určitých okolností, případně vždy, dovoluje; nejedná se tedy o argument nijak silný. Závěrem žalovaný trvá na tom, že stěžovatelem odkazovaný „referenční případ“ je plně srovnatelný s v nynější věci posuzovaným jednáním nynějšího stěžovatele a bylo zcela přiměřené zohlednit v jeho neprospěch, že se obdobného jednání dopustil již v minulosti.

[17] Žalovaný se z uvedených důvodů ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

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

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné, či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[21] Má-li jakékoli rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí: 1) srozumitelné a 2) opřené o dostatek důvodů. V čem lze spatřovat tyto jednotlivé atributy testu přezkoumatelnosti, však s. ř. s. nestanoví, a proto je třeba vycházet z toho, co vytvořila dosavadní správní judikatura. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.

[22] Napadený rozsudek vyhovuje výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů měl postup správních orgánů a jimi vyslovený názor za správný a naopak, z jakých důvodů shledal nedůvodnými žalobní námitky stěžovatele. Skutečnost, že stěžovatel názor městského soudu nesdílí, nezakládá nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí.

[23] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě jen opakuje žalobní body, s nimiž se detailně, srozumitelně a přesvědčivě městský soud vypořádal. Proto nebude Nejvyšší správní soud opět obsáhle opakovat argumentaci městského soudu, ale stručně ji ve vztahu ke každému stížnostnímu bodu shrne (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, sp. zn. 8 Afs 75/2005).

[24] V prvním stížnostním bodě stěžovatel v podstatě zpochybňuje, že by mohl být zodpovědný za jemu připisovaný správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, tedy že se jako provozovatel potravinářského podniku dopustil přestupku tím, že porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, když pojem „stopové množství“ není nijak definován v právních předpisech.

[25] V tomto lze stručně odkázat na závěry městského soudu, který správně uvádí, že odpovědnost právnických osob za správní delikt je konstruována ve veřejném právu objektivně, tj. jako odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění. Ze správního spisu přitom

jednoznačně vyplývá, že v předmětné věci bylo prokázáno porušení povinností, které stěžovateli předpisy unijního potravinového práva ukládaly.

[26] Podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání. Nařízení č. 1169/2011 významně posiluje pozici spotřebitele, neboť rozšířilo základnu informací, které mu musejí být prodejcem poskytnuty, aby mohl učinit informované rozhodnutí o koupi potraviny. Informovanost spotřebitele je jedním ze základních cílů evropského potravinového práva. Povinné údaje, se kterými musí být spotřebitel v souvislosti s výše uvedeným nařízením seznámen před uskutečněním obchodu, by měly být srozumitelné a jasné a měly by mu taktéž napomoci při zohlednění zdravotních, hospodářských, environmentálních, sociálních a etických hledisek. V odůvodnění nařízení č. 1169/2011 je jako jeden z důvodů (24) jeho přijetí uvedeno, že „*(některé složky nebo jiné látky či produkty (jako například pomocné látky), pokud jsou použity při výrobě potravin a zůstávají v nich přítomny, mohou u některých osob vyvolat alergii nebo nesnášenlivost, která může v některých případech ohrožovat zdraví dotčených osob. Je důležité, aby byly poskytovány informace o přítomnosti potravinářských přídatných látek, pomocných látek a jiných látek nebo produktů, u nichž bylo vědecky prokázáno, že mohou vyvolat alergii nebo nesnášenlivost, aby měli zejména spotřebitelé trpící potravinovou alergií nebo nesnášenlivostí možnost informovaného výběru potravin, které jsou pro ně bezpečné.*“ Povinnými daty jsou proto dle kapitoly IV odd. 1 čl. 9 nařízení č. 1169/2011 především: název potraviny; seznam složek; každá látka nebo pomocná látka uvedená na seznamu v příloze II nebo odvozená z látky či produktu uvedených na seznamu v příloze II způsobující alergie nebo nesnášenlivost, která byla použita při výrobě nebo přípravě potraviny a je v konečném výrobku stále přítomna, byť v pozměněné podobě; množství určitých složek nebo skupin složek; čisté množství potraviny ad. V příloze II Látky nebo produkty vyvolávající alergie nebo nesnášenlivost jsou pod č. 5 zařazeny jádra podzemnice olejné (arašidy) a výrobky z nich.

[27] Nařízení č. 1169/2011 reaguje v zásadě na tři objektivní skutečnosti: Za prvé je to nutnost ochrany zdraví spotřebitele v případě alergií a potravinových intolerancí, kterými trpí přibližně 1–3% dospělé populace a 4–6% dětské populace. Nezávisle na tom spotřebitelé stále častěji dávají do souvislostí výběr potravin s kvalitou svého zdravotního stavu. Jakost potravin se stává ohledem převažujícím nad jejich kvantitou. Z tohoto pohledu jsou přesné a detailní informace o potravinách nutností. Člověk není evolučně uzpůsoben k tomu, aby rozpoznal podle chuti potraviny pro něj bezpečné od těch nebezpečných, a proto musí být chráněn (blíže viz Petr, J.: Informovanost a ochrana spotřebitele, Rodinné listy, Wolters Kluwer. 2015, č. 12, s. 32).

[28] Rozporuje-li stěžovatel postup stanovení „stopového množství“ v posuzovaném případě, s tím, že platí zákaz zneužití nejasnosti právní úpravy, přičemž podle stěžovatele neexistuje platná právní definice pojmu „stopové množství“, pak takové námitce nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit.

[29] Ve smyslu nařízení č. 1169/2011 je třeba spotřebitele informovat o každé látce, pokud je použita při výrobě nebo přípravě potraviny a je v konečném výrobku stále přítomna, byť i v pozměněné podobě. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že obecně je za stopové množství možné považovat velmi malé množství určité látky, v daném případě alergenu, které je na hranici zjištělnosti laboratorními metodami, přičemž je podstatné, že i takové malé množství alergenu může alergikovi způsobit (vážné) zdravotní obtíže. Takové vymezení odpovídá i definici stopového množství, jak jej obsahuje čl. 17 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1223/2009 ze dne 30. 11. 2009 o kosmetických přípravcích, jež lze analogicky využít:



pokračování

*„Nezáměrná přítomnost malého množství zakázané látky pocházející z nečistot v přírodních nebo syntetických přísadách, z výrobního procesu, ze skladování nebo z migrace z obalu, která je při správné výrobní praxi technicky nevyhnutelná, je povolena za předpokladu, že je v souladu s článkem 3.“* Stopové množství tak musí být posouzeno případ od případu podle zjištěného obsahu alergenu, neboť posouzení deklarace „může obsahovat stopy arašídů“, které je činěno ve zcela obecné rovině, se nezabývá podrobně hodnotami, které ještě lze, či již nikoliv, považovat za povolené stopové množství.

[30] Správní orgán I. stupně provedl pro zjištění toho, zda předmětná potravina obsahovala větší než stopové množství arašídů, kontrolu, včetně odběru vzorků, v souladu s veškerými požadavky právních předpisů, především zákona o potravinách, vyhlášky č. 211/2004 Sb., o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků a nařízení č. 882/2004. Pro stanovení obsahu arašídů v předmětné potravine použil Státní veterinární ústav Jihlava, zkušební laboratoř č. 1129 akreditovaná Českým institutem pro akreditaci, o.p.s., akreditovanou metodu (tzv. ELISA) a mezinárodně schválenou soupravu PEANUT ALLERGEN QUANTITATIVE TEST KIT (str. 93 správního spisu). Tato souprava je určena pro stanovení obsahu arašídů v potravinách v rozmezí od 2,5 mg/kg do 20 mg/kg. Vyšší koncentraci arašídů ve vzorku lze určit pomocí ředění vzorku, kterým se však snižuje přesnost měření. Laboratoř v tomto případě několikanásobně naředila vzorek, přičemž výsledek (obsah arašídů) ve vzorku byl stanoven na 557,6 mg/kg, s odchylkou měření  $\pm 30\%$ . Správní orgán I. stupně zcela v souladu s uvedenými právními předpisy vztáhl nevyhovující vzorek na celou jeho šarži ve smyslu § 2 písm. t) zákona o potravinách, která označuje a definuje výrobky vyrobené v jednom čase, na jednom místě, ze stejných surovin a stejnou technologií. Lze tak důvodně očekávat, že všechny výrobky označené stejnou šarží mají stejné, nebo jen nepatrně odlišné vlastnosti, a proto lze i jen z jednoho testovaného výrobku dovozovat závěry pro celou šarži, jako to učinily v daném případě správní orgán I. stupně a žalovaný.

[31] Úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného správního rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážení soudním, nýbrž posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, či výklad neurčitého pojmu nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. V daném případě Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem dospěl k závěru, že žalovaný soustředil pro své rozhodnutí podklady v dostatečném rozsahu a že závěry z nich učiněné odpovídají zjištěným skutečnostem, při současném zachování logických zásad. Interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu „stopové množství“ učiněná správním orgánem je tak v souladu se zákonem. Množství arašídů zjištěné v kontrolním vzorku zcela jasně dokazuje, že množství alergenu v předmětné potravine bylo řádově vyšší než množství stopové, jednoznačně ovlivňuje jakost, zdravotní nezávadnost a nutriční hodnotu konečného výrobku a není tedy pochyb o klamavosti údaje na obalu předmětné potraviny. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odmítá i další námitku stěžovatele týkající se křížové kontaminace, neboť učiněné zjištění jednoznačně prokázalo přítomnost alergenu v množství výrazně vyšším, než je nezáměrná křížová kontaminace.

[32] K argumentu stěžovatele, že prevenční upozornění na okolnost, že výrobek může obsahovat alergen (aniž by ten byl zároveň součástí složení), je v souladu se zájmy spotřebitelů, Nejvyšší správní soud připomíná, že z obou správních rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že stěžovateli byla uložena pokuta za to, že uvedl do oběhu potravinu, která v rozporu s čl. 16 nařízení č. 178/2002 byla vzhledem ke svému označení způsobilá uvést spotřebitele v omyl, pokud se jedná o vlastnosti potraviny, nikoli za to, že uváděl na trh potravinu s varováním

o možném výskytu alergenu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek městského soudu (bod 58), s nímž se zcela ztotožňuje.

[33] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru stěžovatele, že rozsudek městského soudu trpí nepřezkoumatelností v tom smyslu, jak byla pojmově ustálena výše citovanou judikaturou, a rovněž nezjistil ani žádnou jinou vadu řízení před městským soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Uzavírá proto, že stížnostní námitky opírající se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně bez důvodných pochybností tak, aby mohl být stěžovatel za výše uvedený správní delikt shledán vinným. Ani stížnostní námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

[34] Ke zbývajícím kasačním námitkám jako celku Nejvyšší správní soud uvádí, že v zásadě představují prosté popírání závěrů žalovaného a městského soudu a nepřinášejí žádnou otázku, která již nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena.

[35] K námitce nesprávného právního posouzení Nejvyšší správní soud nad rámec odůvodnění rozsudku městského soudu, na které pro úplnost odkazuje (bod 59), dodává, že v případě stěžovatele přicházela do úvahy pokuta až do výše 3 000 000 Kč, a to za správní delikt dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, platného a účinného v době spáchání správního deliktu (s účinností od 1. 1. 2015 byla sankce zvýšena na 10 000 000 Kč). Pokuta ve výši 100 000 Kč, která byla stěžovateli uložena, je v podstatě bagatelní, i s ohledem k opakovanému porušení zákona o potravinách, ke kterému správní orgány zcela legitimně přihlédly.

[36] Odkaz stěžovatele na švýcarskou právní úpravu, tj. mimo rámec unijního práva, považuje Nejvyšší správní soud za účelový a nepřipadný, neboť se v této věci nejedná o podobný ani vzdáleně aplikovatelný případ.

[37] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[38] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalovanému v rámci řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 6. prosince 2019

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu