



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Vladimíra Doležala a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Bidfood Czech Republic s.r.o.**, se sídlem V Růžovém údolí 553, Kralupy nad Vltavou - Mikovice, okres Mělník, zastoupena Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou se sídlem Lindleyova 2686/1, Praha - Dejvice, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha - Vinohrady, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2018, čj. SVS/2018/105674-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2019, čj. 22 A 86/2018 – 70,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadala rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 25. 6. 2019, čj. 22 A 86/2018 – 70, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2018, čj. SVS/2018/105674-G. Uvedeným rozhodnutím žalované bylo částečně změněno a částečně potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správní orgán“) ze dne 19. 7. 2018, čj. SVS/2017/004300-T.

[2] Rozhodnutím správního orgánu byla stěžovatelce uložena pokuta 10 tis. Kč za správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 6. 9. 2016 (dále jen „zákon o potravinách“) spočívající v porušení zákazu uvádět na trh potravinu podle § 10 odst. 1 písm. a) téhož zákona, ve spojení s *požadavkem* čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského

parlamentu a Rady (EU) číslo 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“). Toho se měla dopustit tím, že uváděla na trh živočišný produkt - rybí výrobek „Solené sled'ové filety bez kůže v řepkovém oleji“, který byl na obale dále označen informacemi o složení: *solené sled'ové filety bez kůže 80 % (Sled' obecný [Clupea harengus], voda, jedlá sůl, regulátor kyselosti: kyselina octová, citronany sodné, octany sodné, kyselina citrónová, cukr, maltodextrin, glukóza, látka zvyšující chuť a vůni: glutaman sodný, antioxidant: askorban sodný, stabilizátor: kyselina jablčná, konzervant: benzoan sodný), řepkový olej 20 %*, aniž by zajistila uvedení údaje o množství složky „sled'“ na výrobku, neboť spotřebitelé ji s použitým názvem potraviny obvykle spojují. To bylo zjištěno dne 20. 7. 2016 při kontrole v potravinářském podniku Bidvest Czech Republic s.r.o. (nyní Bidfood Czech Republic s.r.o.) na adrese Palhanecká 505/15, Opava – Jaktář.

[3] K odvolání stěžovatelky žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně částečně změnila (oprava chyb v záhlaví napadeného rozhodnutí) a ve zbytku potvrdila a odvolání zamítla. Rozhodnutí žalované napadla stěžovatelka žalobou podanou ke krajskému soudu, kterou se domáhala zrušení obou správních rozhodnutí. V žalobě namítala nesouhlas se stanoviskem správních orgánů, neboť nařízení č. 1169/2011 v příloze VII části E odst. 1 ve spojení s jeho přílohou VIII odst. 3 připouští, aby směsná složka, zde „solené sled'ové filety bez kůže“ byla zařazena *do seznamu složek pod vlastním pojmenováním a ve složení uvést pouze % dané složky, nikoli % složky ve složené složce*. Jako nepřesvědčivou označila stěžovatelka argumentaci, že spotřebitel sled'ové filety spojoval se sleděm. Takový závěr nevyplýval z žádného údaje na obalu výrobku. Výrobek byl jasně popsán jako „sled'ové filety v oleji“ a blíže upřesněn jako „solené sled'ové filety bez kůže v řepkovém oleji“. Filety byly na obalu graficky vyobrazeny s kořením, což ve spotřebiteli evokovalo spojení filety s dalšími složkami (naložení či marinace). Podle názoru stěžovatelky byl údaj o množství sled'ových filetů na obale výrobku jednoznačný a srozumitelný a spotřebitel byl srozuměn s tím, že výrobkem není sled' jako takový, ale sled'ové filety obsahující další složky. Žalobkyně dále uvedla, že marinací či solením nedochází ke snížení obsahu rybího masa ve filetech a spotřebitel tak není uvedením procenta marinovaných či solených sled'ových filetů klamán ve smyslu procenta použitých sled'ových filetů. Stěžovatelka také označila v žalobě řadu výrobků, které byly v rozhodné době uváděny na trh v České republice a nabízeny konečnému spotřebiteli. Z této nabídky dovodila, že je v praxi naprosto běžné uvádět ve složení pouze procento složky a nikoliv ještě složky ve složce, což dozorové orgány zjevně akceptovaly, když takovou praxi tolerovaly. Nakonec stěžovatelka odkazovala na vyjádření Ing. P. Š., odborné pracovnice Vysoké školy chemicko–technologické v Praze, fakulty potravinářské a biochemické technologie, ze kterého vyplývá, že z technologického hlediska ani nelze specifikovat obsah syrové ryby v marinované složce a poukázala také na postup Veterinárního a potravinového ústavu v Dolnom Kubíně a Krajské zemědělské a potravinářské inspekce v Gdaňsku (Polská republika) při posuzování výrobků označených shodným způsobem jako u stěžovatelky, aniž by příslušné úřady konstatovaly rozpor s nařízením č. 1169/2011.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Vycházel přitom z nesporných skutečností o uvádění předmětného výrobku na trh stěžovatelkou s výše specifikovanými popisem a označením a také z toho, že podle výsledků laboratorní zkoušky bylo množství sledě ve výrobku $66,8 \% \pm 10 \%$. Podle krajského soudu byl v přezkoumávané věci klíčový spor mezi stěžovatelkou a správními orgány o to, zda si spotřebitel v konkrétním posuzovaném případě s názvem potraviny „sled'ové filety v oleji“, resp. „solené sled'ové filety bez kůže v řepkovém oleji“ spojí předmětný výrobek se sleděm. Správní orgány odpověděly na tuto otázku kladně a své závěry podle přesvědčení krajského soudu logicky a srozumitelně zdůvodnily. S ohledem na nezpochybněný skutkový závěr žalované o zjištěném procentním množství rybího masa ve výrobku, které neodpovídá množství

směsné složky uvedené na obale, pak podle krajského soudu ob stojí také závěr žalované o klamavém označení výrobku a naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách. Soud také souhlasil s právním názorem žalované, podle kterého ani v případech, kdy je podle příloh nařízení č. 1169/2011 přípustné uvádět směsné složky pod vlastním pojmenováním, nezabavuje dotčené subjekty povinnosti uvádět údaj o množství složky v případě, kdy nastaly předpoklady uvedené v příslušném článku 22 odst. 1 nařízení č. 1169/2011. Krajský soud přitom poukázal na úlohu soudů ve správním soudnictví, kterou je přezkum zákonnosti napadeného správního rozhodnutí, tedy soulad napadeného rozhodnutí se zákonem a nikoli nahrazení správního orgánu v jeho odborné dozorové kompetenci či nahrazení správní úvahy úvahou soudní. Je pouze nezbytné posoudit, zda se správní orgán 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, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002 - 46, č. 416/2004 Sb. NSS, ze dne 9. 3. 2011, čj. 2 As 98/2010 - 44, a ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 As 71/2012 - 47. Všechny tyto předpoklady rozhodnutí žalované splňovalo. S odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s. pak krajský soud vyloučil legitimní očekávání stěžovatelky o (pro ni) příznivém postupu správních orgánů s ohledem na vznik odkazovaných dokumentů dozorových orgánů Polské republiky a Slovenské republiky v době po vydání rozhodnutí správního orgánu. Poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 6 As 413/2017 - 39, hodnotil soud jako nevýznamnou námitku týkající se případné pasivity správních orgánů ve vztahu k jiným odkazovaným výrobkům na českém trhu.

II. Kasační stížnost

[5] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které se domáhala jeho zrušení a zrušení obou správních rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení správnímu orgánu.

[6] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem, že úvaha správních orgánů o spojování výrobku se sleděm a nikoli se sled'ovými filety je logická a srozumitelně odůvodněná, když soud se v této souvislosti vůbec nezabýval argumenty stěžovatelky o tom, že nařízení č. 1169/2011 postup stěžovatelky jednoznačně připouští. Závěr soudu a správních orgánů je proto naopak nepřesvědčivý a v rozporu s právními předpisy, neboť vybočuje z mezí a hledisek stanovených zákonem. V této souvislosti pak stěžovatelka opakovala argumenty a vysvětlení ze správní žaloby. Při posouzení obsahu pojmu, co si spotřebitel obvykle s pojmem sled'ového filetu spojuje, nebyly správními orgány využity odborné publikace, ani stanoviska nebo znalecké posudky. Správní orgány si nevyžádaly žádné doplňující podklady ani vyjádření jiných správních orgánů, přestože to stěžovatelka navrhovala. Nevzaly v potaz ani to, jak pojem vykládají další výrobci a distributoři, kteří jsou v dobré víře, že jejich postup odpovídá evropské legislativě. Soud přitom chybně tento postup správních orgánů přijal. Pokuta tak byla *udělena* stěžovateli přesto, že výrobek označila v souladu s nařízením č. 1169/2011. Rozsudek krajského soudu je proto podle stěžovatelky nepřezkoumatelný pro absenci dostatečného posouzení právní otázky, zda je rozhodnutí žalované v souladu s čl. 22 odst. 1 písm. a) cit. nařízení.

[7] Podle stěžovatelky soud dále ignoroval veškeré důkazy, které stěžovatelka předložila a které dokreslují existující správní praxi orgánů veřejné správy při kontrole označování výrobků, které jsou stejné nebo podobné a rozhodnutí je proto v rozporu s legitimním očekáváním stěžovatelky. Z předloženého označení jiných výrobků je zřejmé běžné uvádění poměrného množství směsné složky jak u nás, tak v zahraničí. Těžko lze z množství předložených dokladů učinit závěr, že všichni jejich výrobci porušují předpisy o označování potravin a že dozor nad nimi je vykonáván laxně. Soud tedy pochybil, když k těmto důkazům nepřihlédl při výkladu pojmu očekávání spotřebitele a při přezkoumání ustálené, jednotné a dlouhodobé praxe.

Předmětný výrobek, tj. marinované sledřové filety, a řada podobných marinovaných výrobků, jsou tradičními výrobky prodávanými jak v ČR, tak v jiných evropských státech. Protože neexistuje obdobný precedent správního postihu, považuje stěžovatelka praxi v označování marinovaných filet za správnou. Naproti tomu závěr soudu, že z pasivity správního orgánu nelze dovozovat legitimní očekávání, za správný považovat nelze. V této souvislosti stěžovatelka dále odkazovala na předchozí kontroly správního orgánu, které u ní byly provedeny v letech 2016 a 2017, jímž byly podrobeny obdobné výrobky s obdobným označením, při nich také žádné pochybení nebylo zjištěno.

[8] Výkladem správních orgánů, odlišným od existující praxe v jiných státech Evropské unie, která soud přijal, je podle stěžovatelky zamezováno ve volném pohybu zboží v rozporu s čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. Dále tím došlo k porušení čl. 5 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva a k porušení čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1169/2011. Krajský soud přitom chybně k těmto předpisům nepřihlédl. Stěžovatelka nakonec soudu vytýkala, že nedošlo k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně výkladu čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 v souvislosti s nejednotnou praxí správních orgánů. Jakýkoli výrobek vyrobený a obchodovaný v souladu s právem v jednom členském státě, musí být obecně připuštěn na trh jiného členského státu podle principu volného pohybu zboží.

III. Vyjádření žalované a replika stěžovatelky

[9] Žalovaná navrhovala zamítnutí kasační stížnosti. Ve vysvětlení nejprve výslovně odkazovala na své vyjádření k žalobě, neboť důvody kasační stížnosti byly podle ní totožné s žalobními body. Z vyjádření k žalobě přitom bylo patrné, že žalovaná svůj postup hodnotila jako ochranu práva spotřebitele na pravdivé informace. Poukazovala na to, že v důsledku zkušeností s obdobným výrobkem, kdy na trh byly v minulosti uváděny glazované ryby, u nichž byly informace na obalu v rozporu s nařízením č. 1169/2011, byl po koordinačních jednáních s Ministerstvem zemědělství a zástupci průmyslu vytvořen metodický pokyn pro označování hluboce zmrazených ryb a produktů rybolovu, který je zveřejněn na webových stránkách ministerstva a žalované. Podle žalované příloha č. VIII odst. 3 nařízení č. 1169/2011 sice umožňuje uvést jen procentní podíl složené složky, avšak pokud ji spotřebitelé obvykle spojují s dílčí složkou, uvede se podle čl. 22 odst. 1 písm. a) téhož nařízení i její množstevní údaj. Na etiketě by proto mělo být uvedeno množství sledě, a to buď jako procentní podíl složky (nebo složek) v okamžiku jejich použití, anebo hmotnost složky (nebo složek) použitá k přípravě 100 g konečného výrobku. Stejným způsobem se uvádí u jiných masných výrobků obsah masa, nikoli množství lakovaného, marinovaného, křehčeného, nebo jinak upraveného masa. Pokud podle stěžovatelky nedochází marinací či solením ke snížení obsahu rybího masa ve filetech, nebude jistě problém, uvést skutečný obsah masa na etiketě výrobku. Dále se žalovaná vyjadřovala shodně jako krajský soud k případnému legitimnímu očekávání stěžovatelky v souvislosti s aplikační praxí ve vztahu k jiným výrobkům. Kontroly žalované jsou prováděny cíleně na určitou problematiku a nejsou schopné prověřit všechny požadavky legislativy u všech jednotlivých výrobků. Vyjádření Ing. Š. hodnotila žalovaná jako jeden z možných názorů na označování potravin, a proto tímto směrem dokazování nebylo prováděno. Odmítla dále závaznost závěrů cizozemských autorit, na které stěžovatelka poukazovala s tím, že není v kompetenci žalované se k nim dále vyjadřovat.

[10] Žalovaná dále ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že rozdílná aplikace unijních předpisů o označování potravin v jednotlivých členských státech vedla Evropskou komisi (dále jen „Komise“) k vydání sdělení o uplatňování zásady uvádění údaje o množství složek (QUID) ze dne 21. 11. 2017. V něm k čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 Komise uvedla, že povinnost uvádět údaj o množství složek, pokud nějakou složku nebo skupinu složek spotřebitelé s názvem dané potraviny obvykle spojují, se nejčastěji týká případů, kdy jsou potraviny popsány svým vžitým názvem bez dalších popisných názvů. V těchto případech

lze jako vodítko pro rozhodování o tom, které složky budou pravděpodobně spojovány s potravinou označenou výlučně vžitým názvem, zvážit popisný název dané potraviny. Údaj o množství složek by pak měl uvádět určené hlavní nebo přínosné složky, protože ty jsou obvykle spotřebiteli spojovány s názvem potraviny. V daném případě byl použit popisný název *solené sledřové filety bez kůžky v řepkovém oleji*. Podle Komise by tudíž měl být uveden údaj o množství složky sledřových filet tak, jako je tomu např. u *chilli con carne* – mleté hovězí maso, brandade – treska, *janssonin kinsaus* – sardel apod. U žádného tohoto příkladu, uváděného Komisí ve zmíněném sdělení, není složka solená, naložená, nebo jinak upravená. Vždy jde o složku nezpracovanou (maso, ryba, zelenina, vejce).

[11] Stěžovatelka v reakci na vyjádření žalované nejprve poukázala na zjevné zaměňování pojmů vžitý název a popisný název složky potraviny, kterého se žalovaná dopustila při citaci ze sdělení Komise. Z toho pak žalovaná dovozovala, že povinnost podle čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, která se nejčastěji týká případů potravin označených svým vžitým názvem, se má vztahovat i na sledřové filety, které byly (i podle žalované) označeny popisným názvem. Z předmětné části sdělení však naopak vyplývá, že u potravin označených popisným názvem nemusí být obsaženo množství každé složky. Příkladem uváděné potraviny se od posuzovaného výrobku značně odlišují. Nejde o potraviny obdobně zpracované, a proto nelze jejich označení se sledřovými filety objektivně porovnávat. Sdělení Komise naopak podporuje argumentaci stěžovatelky, když uvádí pokyn: „Pokud je směsná složka obsažena v názvu potraviny (např. sušenky s krémovou náplní), měl by být uveden údaj o množství směsné složky (tj. krémové náplně). Pokud je v názvu potraviny obsažena jedna ze složek směsné složky (např. sušenky s krémovou náplní s obsahem vajec), je třeba kromě množství směsné složky rovněž uvést údaj o množství této složky (tj. vajec).“ V souladu s tím stěžovatelka uvedla na obalu potraviny právě množství směsné složky a nikoli složky jednotlivé, která se má uvádět, pouze pokud by samostatně byla obsažena v názvu potraviny. Ani jeden ze správních orgánů ve svých rozhodnutích na sdělení Komise neodkazoval, a proto se stěžovatelka domnívala, že je nevhodné v úvahu. S ohledem na dobu tvrzeného přestupku a dobu vydání sdělení Komise tak ani učinit nemohly. Jakékoli jeho využití pro podporu tvrzení žalované je proto nevýznamné. Sdělení navíc není právní předpis, a proto z něj nelze dovozovat protiprávnost.

[12] Stěžovatelka konečně vytknula stížností napadenému rozsudku další vadu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti spočívající v tom, že vycházel z tvrzení a argumentace žalované, které neměly oporu ve správním a soudním spise. Konkrétně se jednalo o skutečnost, že při laboratorní zkoušce bylo zjištěno určité množství sledě ve výrobku. Tento skutkový závěr byl pro krajský soud významný, ačkoli podle vyřízení námitek proti protokolu o kontrole jej správní orgán sám *přehodnotil* zejména proto, že měření pevného podílu (tedy i obsahu rybího masa) bylo mimo akreditaci příslušné laboratoře. V důsledku toho pak bylo také upuštěno od správního trestání pro klamavé označení spočívající ve větším než zjištěném obsahu pevného podílu. Toto zjištění přesto krajský soud promítl do právní kvalifikace jednání stěžovatelky podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách, ačkoli nebylo předmětem správního řízení.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s. Kasační stížnost byla také podána včas ve smyslu § 106 odst. 1 s. ř. s.

[14] Po věcném přezkoumání kasační stížnosti (v její přípustné části) pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[15] Stěžovatelka označila za sporné skutkové zjištění krajského soudu, týkající se skutkového závěru krajského soudu o podílu pevného podílu rybího masa v potravíně (podle bodu [12])

odůvodnění). Z odůvodnění rozhodnutí žalované je skutečně zřejmé, že skutková podstata správní deliktu, za nějž byla stěžovatelka postižena, se zmíněným skutkovým závěrem soudu nespojuje. Přesto nemělo toto pochybení vliv na správnost rozsudku krajského soudu, neboť ostatní důvody pro zamítnutí žaloby byly vyhodnoceny správně. Tato vada rozsudku se pochopitelně nijak nedotýká správnosti rozhodnutí správních orgánů.

[16] Protože ostatní skutkové otázky, z nichž správní orgány a krajský soud vycházely, nebyly sporné, zůstávalo jádrem sporu právní posouzení, zda stěžovatelku tížila povinnost označovat potraviny údajem o množství části směsné složky - sledě, v návaznosti na to, zda si sledě spotřebitelé s názvem výrobku obvykle spojují. Jde tedy o vytýkanou nezákonnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka dále namítala nedostatečné zjištění ve vztahu k tvrzeným skutečnostem, souvisejícím vesměs s odkazovanou aplikační praxí orgánů veřejné správy. V této části se tedy jednalo o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., kdy se mělo jednat o porušení zákona, mající vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů, kterou krajský soud nevyšlyšel.

[17] V souvislosti s právním posouzením je nutné v návaznosti na vyjádření žalované přitakat stěžovatelce v tom, že výše zmíněné sdělení (stanovisko) Komise není právním aktem, který by jeho adresáty zavazoval. Jde o neprávní skutečnost, a protože navíc nastala až po vydání rozhodnutí žalované, nelze k ní přihlížet ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. Pokud se snad žalovaná citací části sdělení Komise snažila prezentovat svůj názor na posuzovanou věc, pak je nutné odmítnout výtku stěžovatelky o zaměňování pojmů popisný a vžitý název potraviny. Žalovaná jasně vysvětlila, že popisný název dané potraviny je významný jen pro zvažení, které složky budou pravděpodobně spojovány s potravinou označenou výlučně vžitým názvem. V daném případě to v duchu této argumentace znamená, že pokud by byl vžitý název pro *solené sled'ové filety* v kvalitě zjištěné u stěžovatelky (tj. včetně dalších jí uváděných úprav jako je marinování a koření), bylo by možné potravinu popsat jako solené podélně krájené sled'ové maso marinované s kořením. Pak by údaj o množství složek musel obsahovat hodnotu sled'ového masa. Mezi účastnicemi bylo nesporné, že název potraviny „solené sled'ové filety bez kůže v řepkovém oleji“ je popisný. Stěžovatelka se ale bránila také tím, že uvedený výrobek (zahrnující i jeho další tvrzené úpravy), je mezi spotřebiteli pod tímto názvem tradičně znám. Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se zřejmě také o vžitý název potraviny ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. o) nařízení č. 1169/2011. Logikou argumentace žalované (podle citované části sdělení Komise) by pak množství sled'ového masa na obalu (etiketě) výrobku muselo být také uvedeno.

[18] Při respektování charakteristiky popisného názvu potraviny platí, že je-li v názvu potraviny popisována sled'ová fileta a nikoli sled', mělo by se ve výčtu složek směsné složky objevit množství sled'ové filety, soli (jde o solené filety) a řepkového oleje. Uvedení údaje o množství samotné sled'ové filety ovšem stěžovatelka automaticky spojuje s dalšími složkami, vyjmenovanými v závorce na etiketě výrobku, tedy s vodou, solí, regulátory kyselosti, látkami zvýrazňující chuť a vůni, antioxidantem, stabilizátorem a konzervantem. Je přitom obecně známou skutečností, že pojem fileta označuje plátek masa (viz také: <https://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/file-filet>; anebo: <https://www.linguee.cz/angli%C4%8Dtina-%C4%8De%C5%A1tina/p%C5%99eklad/cod+fillet.html>). Jde-li o rybí filetu, je pravidelně chápána jako plátek, vzniklý řezem podél páteřní kosti, jímž je rybí maso odděleno od kostního skeletu. Fileta (neboli *fillet*) je tedy jen plátkem masa, aniž by byl nutné jej vždy spojovat s dalšími přísadami. Tomu ostatně odpovídá také tradičně chápání zpracování ryby filetováním, které spočívá jen ve vyříznutí filetu, nikoli v další chuťové, či konzervační úpravě masa. Jestliže tedy stěžovatelka spojuje pojem solené sled'ové filety bez kůže s další úpravou rybí filety nad rámec solení, k níž je třeba i jiných potravin, měla svá tvrzení doplnit tak, aby bylo možné její závěr o vžitém názvu, resp. o takto obvykle chápání úpravě potraviny přijmout. V opačném případě je nutné očekávat, že složení potraviny bude obsahovat údaj o množství osolené sled'ové filety bez kůže, tj. jen rybího masa s obvyklým, tj. přiměřeným množstvím soli.

[19] Z této úvahy pak vyplývá hodnocení správnosti postupu správních orgánů. Jestliže bylo rozhodnutí správních orgánů odůvodněno jen tím, že *sledové filety si spotřebitel spojuje se sleděm a jeho obsah ve výrobku by tedy měl být uveden* a současně hodnoceno, že *jen tento údaj je jednoznačný a pro spotřebitele srozumitelný*, lze shodně s krajským soudem konstatovat, že jde sice o úvahu poněkud stručnou, avšak logickou a srozumitelnou. Odpovídá totiž obvyklému chápání potraviny, označované jako rybí, resp. sledřová fileta. Jiný závěr nebyl z provedených důkazů zjištěn a nemohl být zjištěn ani z dalších neprovedených důkazů, které stěžovatelka navrhovala. Ty totiž směřovaly k prokázání jiných skutkových tvrzení. Přezkum, provedený krajským soudem v tomto směru, odpovídal požadavkům, jež byly vysvětleny již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002 - 46, č. 416/2004 Sb. NSS.

[20] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem také v tom, že stěžovatelkou odkazovaná příloha VII nařízení č. 1169/2011, která upravuje v části E jen možnost uvádět směsnou složku pod vlastním názvem ve výčtu všech složek, nevyklučuje povinnost uvádět údaj o primární složce potraviny, stanovenou v jiné části nařízení. Příloha VIII téhož nařízení pak výjimku o uvedení množství primární složky (rybího masa) pro posuzovaný výrobek nezakotvuje.

[21] Vzhledem k tomuto hodnocení je námitka stěžovatelky o nesprávném právním posouzení existence její povinnosti nedůvodná.

[22] Ohledně ostatních stěžovatelkou namítaných skutečností, tj. ve vztahu ke způsobu označování i jiných obdobných potravin jinými výrobci či distributory na trh, přípustění vytýkaného označení stejného výrobku v Polsku či na Slovensku a provedení předchozích kontrol správním orgánem u stěžovatelky, lze ve stručnosti odkázat na odůvodnění krajského soudu, s nímž se Nejvyšší správní soud shoduje. Nedostatek legitimního očekávání při nečinnosti orgánů veřejné správy v jiných případech byl skutečně již vysvětlen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 6 As 413/2017 - 39, (viz bod [19]). Stěžovatelka také netvrdila, že konkrétní označování potravin nyní vytýkaným způsobem bylo u ní správním orgánem výslovně přijato při předchozích kontrolách. Lze tedy souhlasit s žalovanou v tom, že z pouhé skutečnosti, že nebyly zjištěny žádné nedostatky, nelze hodnocení správnosti předjímat.

[23] Doplnit argumentaci krajského soudu je dále možné v tom, že sjednocení používání unijních předpisů, tj. zde nařízení č. 1169/2011 tak, aby bylo vždy dosaženo stejného výsledku, je úlohou orgánů Evropské unie. Jen těžko si lze představit, že orgány členských států se budou vždy přizpůsobovat tomu, jak dříve o stejné otázce rozhodl orgán jiného členského státu. V projednávané věci je navíc zřejmé, že rozhodující význam pro řešení sporné otázky bylo obvyklé chápání spotřebitelů. To se pochopitelně zvláště v pohledu na potraviny získávané z moře, které proto nejsou ve všech státech stejně *tradiční*, zpravidla liší. Odlišnost může vyvolat také jiný obvyklý způsob úpravy, konzervování apod. Lze si tedy snadno představit, že například polské orgány vykonávající správní dozor mohou mít na otázku obvyklého chápání spotřebitele jiný pohled. Předpoklad o možné odlišnosti chápání obvyklého spojování určité složky potraviny s potravinovým výrobkem je přitom z výše uvedených důvodů obecně známou skutečností, kterou proto není nutné dokazovat (§ 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Důkaz je tedy potřebný jen při tvrzení opaku. V tomto směru, tj. ve vztahu shody o obsahu chápání spotřebitelů o obvyklé součásti potraviny, však nebylo v řízení před správními orgány, ani před krajským soudem, tvrzeno nic jiného.

[24] S ohledem na další kasační námitky nakonec Nejvyšší správní soud uvádí, že překážkou volného pohybu zboží by byla situace, kdy by jiné podmínky pro označování byly vyžadovány pro zboží z dovozu oproti domácímu zboží. Nic takového také nebylo v projednávané věci

tvrzeno. Proto také postupem správních orgánů nemohlo dojít k porušení čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 5 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, ani k porušení čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1169/2011. Omezení, resp. povinnosti, na které si stěžovatelka stěžovala, vyplývají přímo z použitelného práva Evropské unie a dopadají stejně na všechny provozovatele potravinářských podniků bez ohledu na místo jejich sídla či podnikání. Z tohoto důvodu ani Nejvyšší správní soud neshledal potřebu položit předběžnou otázku podle podnětu stěžovatelky.

[25] Vzhledem k tomuto hodnocení je tedy nedůvodná i námitka, napadající nedostatečné skutkové zjištění správními orgány ve vztahu k aplikační praxi. Nadbytečnost, resp. nevýznamnost takových zjištění pro potřebu rozhodování byla správními orgány a krajským soudem výstižně vysvětlena.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Z uvedeného je tedy zřejmé, že stěžovatelka uváděla na trh potravinu s klamavě označeným obsahem na jejím obalu ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách, neboť chybějící údaj o množství sledě (sled'ového masa) neodpovídal požadavkům stanoveným v čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, čímž se dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách, jak správně zjistily a hodnotily správní orgány i krajský soud. Protože kasační stížnost napadající tento závěr nebyla důvodná, Nejvyšší správní soud ji výrokem I. zamítl v souladu s § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[27] Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti v souvislosti s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 9. dubna 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu