



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobce: **I.D.C. Praha, a.s.**, se sídlem Kubánské náměstí 1391/11, Praha 10 – Vršovice, IČ: 257 25 319, 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, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2015, č.j. SZPI/AT180-20/2014,

takto:

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

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2015, č.j. SZPI/AT180-20/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), 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 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 100.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) 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.“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.
- [2] Žalobce v podané žalobě 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] K námitce nepřezkoumatelnosti žalobce uvedl, že v odvolání uváděl několik důvodů pro konstatování nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí: i) absence odůvodnění definice „stopové množství“, ii) nevypřádání se s argumenty žalobce, iii) absence odůvodnění závěru o možném poškození zdraví spotřebitelů. Namítal, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezabýval jeho argumentací ohledně zákazu zneužití nejasnosti právní úpravy veřejnou mocí. Dále namítal, že se žalovaný nijak nevypřádal s argumentem žalobce k tzv. technologickému hledisku, kdy žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí uváděl, že vzhledem k charakteru výroby posuzované potraviny se jedná o křížovou kontaminaci předmětným alergenem, jehož množství v potravině je tudíž značně proměnlivé s klesající tendencí postupem výrobního procesu v čase. Žalobce označil odkaz žalovaného na definici šarže k vypřádání této námitky za nepřijatelný, když šarže je pro posouzení daného případu z hlediska skutkové podstaty správního deliktu dle žalobce právně bezvýznamná. Žalobce dále 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 potravině. Z toho důvodu je dle názoru žalobce prevenční upozornění na okolnost, že výrobek může obsahovat alergen (aniž by ten byl zároveň součástí složení), v souladu se zájmy spotřebitelů. Závěrem této námitky pak žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 Afs 24/2005 a sp.zn. 2 As 68/2005, zabývající se nepřezkoumatelností.
- [4] K námitce nesprávného právního hodnocení žalobce uvedl, 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. Namítal, že v případě klamavého údaje spočívající v obsahu údajně vyššího než „stopového“ množství alergenu ve výrobku, je pro možnost správního potrestání nezbytná existence právním předpisem určené hranice takového stopového množství. Namítal, že neexistuje žádná aplikovatelná legální definice tohoto neurčitého právního pojmu, přičemž však přímo vykonatelné předpisy Evropské unie předpokládají přijetí přesnější úpravy upravující způsob označení tohoto alergenu (srov. čl. 36 odst. 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům). Dle žalobce se tak v předmětné věci nejedná o plánovanou obecnost právních předpisů, kterou by i v případě správního trestání bylo vhodné překlenout výkladem, ale o jednoznačnou absenci předpokládaných pravidel.
- [5] Dále v tomto žalobním bodu namítal, že se při správním trestání musí správní orgány řídit zásadou *nullum crimen sine lege certa*, tj. že nedovolené jednání musí zcela jednoznačně vyplývat ze zákonného předpisu. V této souvislosti žalobce odkázal na několik rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se zabývaly použitím zásad trestního práva i při správním trestání. Ve světle této zásady je pak dle žalobce nepřijatelný závěr žalovaného ohledně neurčitosti právní úpravy týkající se přípustného (stopového) množství alergenů v potravinách. Současně pak žalobce namítal porušení zásady legality, která je jednou ze základních zásad správního trestání. Dále pak namítal porušení zásady *in dubio pro reo*, když správní orgány v případě nejasnosti právní úpravy rozhodly v neprospěch žalobce. Žalobce dále v tomto bodu k argumentu žalovaného, že nejasnost právní úpravy nezpůsobil, uvedl, že takový závěr žalovaného je chybný, neboť by *ad absurdum* znamenal, že zákaz zneužití nejasnosti právní úpravy veřejnou mocí se vztahuje pouze na řízení před

orgány, které předmětnou (nejasnou) úpravu přijaly, a na řízení před ostatními orgány by se tento zákaz dle logiky žalovaného vztahovat neměl.

- [6] Žalobce dále namítal, že je nepřipustné, aby mu žalovaný přičítal k tíži řízení o správním deliktu z roku 2011, které žalovaný zmiňuje v napadeném rozhodnutí, neboť v tomto případě Nejvyšší správní soud pouze vyslovil závěr, že obsahuje-li výrobek o hmotnosti 45 gramů více než 1.000 mg arašídů na 1 kilogram potravin, nejedná se o stopové množství. Uvedl, 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 potravině. Závěrem tohoto bodu pak žalobce odmítl nesprávné a zavádějící tvrzení žalovaného, že kdyby potravinu dobrovolnou informaci o možném výskytu neobsahovala vůbec, bylo by na ni údajně nahlíženo jako na potravinu nebezpečnou ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 1 citovaného Nařízení, resp. nevhodnou pro lidskou potřebu z důvodu kontaminace ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 2 písm. b) téhož nařízení. Žalobce uvedl, že žalovaný toto své tvrzení nijak nedoložil, přičemž tímto vytváří spekulaci, neboť předmětné potraviny upozornění na přítomnost alergenu obsahovaly.
- [7] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu žalobce uvedl, že přítomnost alergenu ve zkoumané potravině byla způsobena nezáměrnou křížovou kontaminací při technologickém procesu výroby, přičemž při křížové kontaminaci je nezáměrné množství obsažené v potravině proměnlivé. Žalobce zopakoval své tvrzení o bezvýznamnosti definice „šarže“, na kterou poukazoval žalovaný, dále pak uvedl, že správní orgány mechanicky dospěly k závěru o potenciálním ohrožení zdraví spotřebitelů v množství, které zhodnotily jako přítěžující okolnost pro žalobce. Takový závěr je však dle žalobce nesprávný, a to z toho důvodu, že preventivní upozornění na obalu potravin, že může obsahovat alergen, směřuje k ochraně všech spotřebitelů, kteří jsou alergiky. Dále namítal, že žalovaný paušálně přijal závěr, že žalobce ohrozil zdraví deseti tisíců spotřebitelů, pro což však nepřinesl žádný důkaz, nýbrž toto dovodil za nepřipadného použití definice šarže. Žalobce dále uvedl, že další pochybnosti vzbuzuje též samotné určení alergenu v testovaném vzorku a jeho výklad, neboť pokud použitá metoda vykazuje přesnost $\pm 30\%$, není dle žalobce možné založit správní trestání na střední hodnotě, ale je nutné brát v úvahu pouze spodní, tj. nejvíce výhodnou hodnotu pro obviněného.
- [8] Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil.
- [9] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí. K argumentaci žalobce ohledně pojmů „stopa“, „stopové množství“ žalovaný uvedl, že touto se již podrobně zabýval správní orgán I. stupně. Uvedl, že ačkoliv takový pojem není právním řádem definován, nelze tuto skutečnost vykládat tak, že by takový pojem neměl žádný obsah. Pokud žalobce uvedl do oběhu potraviny označenou informací o stopách alergenu v potravině, neznamená to, že se takový alergen může vyskytovat v potravině v jakémkoliv množství. Dále správní orgán prvního stupně konstatoval, že nelze dojít k závěru, že absence přesné definice je důsledkem nejasnosti ohledně hranice stopového množství, a že za takových okolností představuje postup správního orgánu porušení zásady legality. Správní orgán prvního stupně se podrobně zabýval obsahem pojmu „stopové množství“ z několika hledisek, a to z hlediska technologického, hlediska analytického, tj. z hlediska laboratorního měření nebo zkoušení, a konečně z hlediska běžného spotřebitele, přičemž si učinil úsudek o obsahu daného pojmu a jeho použití v konkrétním případě. Žalovaný

uvedl, že se v napadeném rozhodnutí s tímto rozbořem a jeho závěry plně ztotožnil a do odůvodnění svého rozhodnutí jej převzal, přičemž na něj v podrobnostech odkázal. K namítané absenci právní úpravy či zneužití její nejasnosti veřejnou mocí, žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně zcela jasně a srozumitelně definoval, v čem spatřuje porušení zákonné povinnosti obsažené v článku 16 nařízení (ES) č. 178/2002, a tedy naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., spočívající v porušení přímo použitelného předpisu EU. Tato právní ustanovení jsou podle žalovaného dostatečným zákonným podkladem pro stanovení porušení konkrétní zákonné povinnosti a podřazení pod konkrétní skutkovou podstatu správního deliktu, a nelze proto hovořit o absenci právní úpravy, resp. přičítání takové absence k tíži žalobce. Dále uvedl, že žalobce neuvedl žádné konkrétní argumenty, z nichž by vyplývalo, že by snad nebyly shromážděny podklady v dostatečném rozsahu, závěry neodpovídaly zjištěným skutečnostem či byly porušeny logické zásady. V této souvislosti žalovaný poukázal na to, že mezi ním a žalobcem již došlo k obsahově obdobnému soudnímu řízení, které bylo ukončeno pravomocným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3.2013, č.j. 6 Ads 126/2012-26. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil s odůvodněním předchozího rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2012, č. j. 29 A 58/2011 – 51, jímž byl aprobován postup Státní zemědělské a potravinářské inspekce obdobný tomu, jaký vedl i k vydání nyní napadeného rozhodnutí. Žalovaný pak uzavřel, že označení výrobku slovním spojením „*může obsahovat stopy arašídů*“ je dobrovolnou deklarací výrobce, který takto spotřebitele upozorňuje na skutečnost, že při výrobě mohlo dojít ke kontaminaci arašídovým alergenem, nikoliv způsobem, jakým by bylo možné obejít požadavky správné výrobní praxe, případně požadavky stanovené pro označování potravin. Žalovaný zopakoval, že přistoupení na argumentaci žalobce, že totiž bez zákonné definice pojmu „stopy“ či „stopové množství“ je určení limitu tohoto množství správním orgánem toliko arbitrární, by ve svém důsledku znamenalo nejen zcela rezignovat na přezkum tvrzení výrobce o stopovém množství alergenů z hlediska klamání spotřebitele, ale v podstatě i připustit, aby množství látky v potravine, které je deklarováno jako stopové, bylo zcela libovolné. Žalovaný je tak toho názoru, že takový výklad nelze připustit, neboť by jím byl zcela popřen účel potravinového práva v oblasti ochrany spotřebitele před klamáním o složení výrobku.

[10] K námitce žalobce týkající se odkazu žalovaného na definici „šarže“ žalovaný uvedl, že poukázal na obsah tohoto pojmu proto, aby vysvětlil, jakým způsobem je stanovováno množství nevyhovující potraviny celkově uváděné do oběhu, je-li učiněno nevyhovující kontrolní zjištění. Dodal, 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. Odkaz na zákonný pojem šarže je pro vysvětlení, jakým způsobem je stanoven rozsah celkově dotčeného zboží při nevyhovujících kontrolních zjištěních, nezbytný. Pojem „šarže“ tak zahrnuje zákonný předpoklad, že určité množství jednotek, zde potravinářských výrobků, bylo vyrobeno za stejných podmínek a že tedy vykazují stejné vlastnosti. Dále uvedl, že nelze souhlasit s námitkou žalobce týkající se křížové kontaminace žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal, když žalovaný odcitoval pasáže rozhodnutí zabývající se touto námitkou.

[11] K námitce ohledně ohrožení zdraví spotřebitelů, žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí konstatoval, že v případě, že by potravina dobrovolnou informací o možném výskytu alergenu ve zjištěném množství neobsahovala vůbec, bylo by na ni nahlíženo jako

na potravinu nebezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 1, resp. nevhodnou pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, neboť spotřebiteli by nebyly poskytnuty potřebné informace o alergenech. Dále uvedl, že upozornění na možný obsah stop arašídů nelze používat jako náhradu za opatření, která musí žalobce učinit k zabránění přítomnosti alergenů v rámci správné výrobní praxe, pokud tyto nejsou součástí složení potravin a v souladu s právními předpisy jako takové označeny. Žalovaný dodal, že úvaha žalobce o skupině alergiků, u nichž se může projevit alergická reakce i při nezjistitelném množství alergenu, zde nemá žádné místo, neboť ve správním řízení nebylo kladeno žalobci za vinu to, že uváděl na trh potravinu s varováním o možném výskytu alergenu, ale to, že uvedené tvrzení bylo v rozporu se skutečností, když výskyt předmětné látky přesahoval množství, které by bylo možno považovat za stopové a vyskytující se ve výrobku z technických důvodů i při plném dodržení zásad správné výrobní praxe.

[12] K námitce nesprávného právního posouzení žalovaný uvedl, že i přes dosavadní nepřijetí upřesňujících právních předpisů lze současný právní stav v daném případě plně seznat z předpisů nyní existujících, a to bez toho, aby správní orgán překročil meze správní úvahy nebo si právní řád libovolně dle svého uvážení doplňoval. V této souvislosti opětovně odkázal na napadené rozhodnutí, v němž jsou úvahy o trestnosti předmětného jednání a jeho podřaditelnosti pod příslušné právní předpisy dostatečně rozvedeny, aniž by byla některá z uvedených zásad správního řízení dle žalovaného porušena.

[13] K argumentaci žalobce týkající se vypořádání námítky ohledně zákazu zneužití nejasnosti právní úpravy veřejnou mocí žalovaný uvedl, že tato je zavádějící, neboť v napadeném rozhodnutí doslova uvedl: „*Není také pravdou, že by SZPI situaci, kdy Evropská komise dosud nepřijala pravidla pro označení nezáměrné kontaminace, nějak vyvolala a nelze tedy relevantně odkazovat na rozhodnutí Ústavního soudu České republiky sp.zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007*“. Uvedl, že ve věci posuzované Ústavním soudem se jednalo o pochybení orgánu státní moci (celního úřadu) při individuálním správním aktu vůči adresátovi (stěžovateli), a o změnu výkladu právních předpisů, přičemž obecné soudy následně neposkytly stěžovateli ochranu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí netvrdil, že se zákaz zneužití nejasnosti právní úpravy veřejnou mocí vztahuje pouze na řízení před orgány, které předmětnou (nejasnou) právní úpravu přijaly; vyjádřil pouze myšlenku, že uvedený judikát Ústavního soudu se týká jiného okruhu otázek, kdy byl správní orgán v jiné roli, a odkaz na něj tedy nebyl v tomto případě zcela relevantní.

[14] Žalovaný k dalším námitkám uvedl, že pokud správní orgán I. stupně zohlednil v neprospěch žalobce, že se dopustil shodného deliktního jednání v blízkém časovém rozmezí opakovaně, když bylo v jiném předchozím správním řízení prokázáno, že žalobce uváděl do oběhu potravinu, která nevyhověla ve znaku obsah arašídů deklaraci na obalu "může obsahovat stopy arašídů", neboť zjištěný obsah arašídů dokazoval přítomnost arašídů v množství výrazně vyšším než pouze stopy (viz rozhodnutí žalovaného č.j. BC993-2/40/9/2011-SŘ a jeho následné potvrzení rozsudky Krajského soudu v Brně č.j. 29 A 58/2011-51 a Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 126/2012 – 26), a žalovaný jako odvolací orgán následně tuto úvahu potvrdil, nejedná se o nic jiného, než o přičtení recidivy v neprospěch žalobce. Takový postup dle žalovaného nezakládá žádný rozpor s právními předpisy. Z odkazovaných rozhodnutí je dle žalovaného patrné, že jde o obdobné deliktní jednání, a případy jsou tak srovnatelné.

- [15] K tvrzení žalobce ohledně spekulativní argumentace žalovaného, žalovaný uvedl, že předmětným tvrzením podpořil a rozvedl úvahu, že dobrovolná povaha dané deklarace na obalu potravin neznamená, že by taková deklarace směla být zavádějící, a že „[p]okud spotřebitel na základě deklarace účastníka řízení očekává pouze stopy arašídů a ví, že jeho citlivost na tento alergen je taková, že mu umožní konzumaci dotčené potravin, je uveden v omyl co do množství obsažených arašídů, pokud jsou tyto (ať už z jakéhokoli důvodu, který je pro posouzení klamání spotřebitele deklarací na obalu bezpředmětný) obsaženy v předmětné potravíně v množství přesahujícím stopové množství.“ Uvedl, že považuje v daném kontextu žalobcem napadenou úvahu za ilustrativní a přiléhavou, přičemž nikde v napadeném rozhodnutí netvrdil, že by se žalobce takového jednání (tj. neuvedení alergenu na obalu potravin) dopustil.
- [16] Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, ve které uvedl, že nesouhlasí s názorem žalovaného ohledně možnosti výkladu právního pojmu „stopové množství“ a možnosti užití správního uvážení v této věci, neboť žalovaný ignoruje fakt, že přímo vykonatelné předpisy Evropské unie předpokládají přijetí přesnější úpravy způsobu označení tohoto alergenu. Otázka určení stopového množství tedy nemá být ponechána volnému uvážení správních orgánů. Dále uvedl, že v případě, že správní orgán vychází při stanovení „stopového množství“ z hranice stanovitelnosti nebo množství nepatrně vyššího (tj. maximálně desetinásobku hodnoty meze stanovitelnosti při dané laboratorní analýze), tak tento postup, aniž by byl jakkoli blíže odůvodněn, spojuje mez stanovitelnosti jakožto analytický pojem s násobkem, který je určen libovolně a nebere v úvahu zásady evropského potravinového práva v souvislosti s obecnými požadavky na označování potravin. Zejména pak pomíjí zásadu, že jakékoli hodnocení rizika pro spotřebitele je vědecky podloženým procesem, a pokud existují nebo se právě dokončují mezinárodní normy, vezmou se v úvahu při vytváření nebo přizpůsobení potravinového práva, a musí se tedy rovněž zohledňovat v rámci souvisejících správních řízení, což se však v daném případě nestalo. K odkazu žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6 Ads 126/2012-26, žalobce uvedl, že tento není možné aplikovat, neboť soud zde řešil situaci, kdy obsah alergenu v potravíně byl vyšší než 1.000 mg/kg, zatímco v projednávané věci obsah alergenu odpovídá 557,6 mg/kg (+/- 30%). tj. 390,3 mg/kg, přihlédne-li se ke spodní hranici. Pro porovnání žalobce upozornil na to, že např. právě množství 1.000 mg/kg je ve Švýcarsku, které je jedinou evropskou zemí, kde je přesně stanovena hodnota rozhodná pro oznamování křížové kontaminace předmětného alergenu, hraniční hodnotou. Žalobce tak shrnul, že je přesvědčen, že tuzemská ani unijní úprava v současné době nepředstavují dostatečný zákonný základ pro správní trestání překročení stopového množství alergenu v potravíně. Dále žalobce odkázal na definici stopového prvku dle Mezinárodní unie pro čistou a užitou chemii a uvedl, že mnohem racionálnější postup pro určení stopového množství by byl takový, kdy by bylo stanoveno stopové množství procentuálním vyjádřením poměru množství arašídů k celkovému množství (při obsahu alergenu 557,6 mg/kg a celkové hmotnosti výrobku 130g představuje alergen 72,5 mg = 0,0725 g = 0,056 % hmotnosti výrobku, což lze považovat za zanedbatelné množství).
- [17] K argumentům žalovaného ohledně šarže a křížové kontaminace žalobce uvedl, že nesouhlasí s tím, že se žalovaný vypořádal s jeho argumentací, že se jedná o křížovou kontaminaci předmětným alergenem. Dle žalobce se totiž žalovaný nevypořádal s argumentem proměnlivosti výskytu alergenu, kterou je třeba vzít v úvahu. Dále poukázal na to, že správní orgán vztáhl výsledky jednoho vzorku, který byl ve vztahu k výskytu alergenu testován, na celé množství výrobků.

- [18] K vyjádření žalovaného k prevenci vůči spotřebitelům žalobce uvedl, že je nezbytné se zabývat smyslem deklarace obsahu stopového množství alergenů na obalu potravin. Sdělení na obalu potravin „*Může obsahovat stopy arašídů*“ tak nelze dle žalobce považovat za klamavý údaj, ale je třeba jej vnímat jako ochranu spotřebitelů.
- [19] K porušení zákazu zneužití nejasnosti právní úpravy veřejnou mocí žalobce uvedl, že ačkoli se v citovaném nálezu Ústavního soudu nejednalo o zcela skutkově totožný případ jako nyní, Ústavní soud v něm uvedl obecné závěry týkající se postupu správních orgánů v případě nejasností v právní úpravě. Dle žalobce není podstatné, zda nejasnost způsobila změna výkladu jako v citovaném nálezu, nebo absence konkrétní právní úpravy.
- [20] K zohlednění předchozího správního deliktu k jeho tíži žalobce uvedl, že správní delikt, za nějž byla žalobci uložena v roce 2011 pokuta, není s projednávaným případem skutkově shodný. K tvrzení o nebezpečné potravine v případě absence informace o výskytu alergenů pak žalobce dodal, že s takovou interpretací žalovaného nesouhlasí, neboť i z pohledu průměrného spotřebitele by se jako logičtější jevil závěr, že pokud potravina žádnou deklaraci o výskytu alergenů neobsahuje, alergen se v ní nevyskytuje, a jedná se tedy o potravinu zcela bezpečnou.
- [21] Žalovaný podal k replice žalobce dupliku, ve které uvedl, že nesouhlasí s tvrzením žalobce, že opomenul, že hodnocení rizika pro spotřebitele je vědecky podloženým procesem atd., neboť takové normy dosud neexistují a ani se nedokončují, a nelze tedy po žalovaném požadovat, aby je zohlednil. Dále uvedl, že odkazovaná judikatura potvrzuje způsob, jakým žalovaný pracuje s pojmem „stopové množství“. K argumentaci žalobce ohledně švýcarské úpravy žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se tímto již zabýval.
- [22] Dále žalovaný k určení hraniční hodnoty uvedl, že žalobce při výkladu pojmu „stopové množství“ z pohledu analytické chemie porovnává dva odlišné termíny, a to „stopové množství“ a „stopový prvek“. Dle žalovaného je nutné si uvědomit, že stanovené hodnota 25 mg/kg nevychází pouze z pohledu analytické chemie, ale bere v úvahu také další hlediska, jako technologická a zdravotní. K procentuálnímu vyjádření množství arašídů, které žalobce navrhoval, žalovaný uvedl, že se jedná ze strany žalobce pouze o účelové vyjádření v jiných jednotkách tak, aby mohl vzniknout dojem, že alergenů bylo zjištěno méně, přičemž žalobce touto úvahou dle žalovaného nijak neprokázal, že by 557,6 mg/kg alergenů představovalo „zanedbatelné množství“.
- [23] Žalovaný dále k argumentu žalobce, že správní orgán vztáhl výsledky jednoho vzorku na celé množství výrobků, uvedl, že bylo na žalobci, jakým způsobem stanoví šarži pro daný výrobek a jak velké množství potravin tak bude považováno za vyrobené za stejných podmínek. Uvedl, že to, že jednáním žalobce byly ohroženy řádově desítky tisíc spotřebitelů, zjevně neznamená, že by všichni tito spotřebitelé prodělali alergickou reakci, ale to, že v takto zhruba početně vymezeném okruhu osob toto riziko hrozilo.
- [24] Dále k argumentu žalobce, že předmětná informace nemůže být považována za klamavý údaj, ale je třeba ji vnímat jako ochranu spotřebitelů, žalovaný uvedl, že žalobci patrně není zřejmá podstata vytýkaného správního deliktu. Nedovolené jednání, jehož se žalobce dopustil, nespočívalo v tom, že dobrovolně informoval o přítomnosti alergenů, ale že o ní informoval zavádějícím způsobem. Dobrovolnost dané informace zde navíc byla dle žalovaného nutně jen relativní, neboť již v napadeném rozhodnutí zmínil, že v případě, že by potravina dobrovolnou informaci o možném výskytu alergenů ve zjištěném množství

(557,6 mg/kg) neobsahovala vůbec, bylo by na ni nahlíženo jako na potravinu nebezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 1, resp. nevhodnou pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, když spotřebiteli by nebyly poskytnuty potřebné (žádáné) informace o alergenech. V této souvislosti pak žalovaný dále uvedl, že daná potravina alergen obsahovala, a to v jiném množství, než jak žalobce deklaroval.

- [25] Při ústním jednání konaném před soudem dne 11. 10. 2018 zástupce žalobce odkázal na podanou žalobu. Konstatoval, že pojem „stopové množství“ není nikde v právních předpisech stanoven. Dále k odkazu žalovaného na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že tato obecně nepotvrzuje správnost postupu žalovaného, pouze v konkrétním případě říká, že pokud je obsah alergenu vyšší než 1.000 mg/kg, tak se již nejedná o stopové množství. K žalovaným stanovené bezpečné hranici 25 mg/kg (mez detekovatelnosti krát 10) zástupce žalobce uvedl, že tato je neodůvodnitelná, a to i s přihlédnutím k tomu, že zatím jediná evropská země (Švýcarsko) tuto hranici stanovila na 1.000 mg/kg.
- [26] Žalovaný při ústním jednání odkázal na dřívější písemná vyjádření ve věci. K hranici 25 mg/kg uvedl, že tato nebyla stanovena libovolně, ale byla stanovena na základě kritérií, která byla v napadeném rozhodnutí uvedena. Uvedl, že se domnívá, že desetinásobek meze detekovatelnosti je více než dostačující pro to, aby se bylo možné při použití přiměřených technologických postupů do této hranice vejít.
- [27] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [28] Dne 7. 10. 2013 proběhla v provozovně žalobce na adrese Š. 388/18, P. 3 kontrola dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu. Kontrola je zaznamenána v protokolu č. P001-11126/13 a byla provedena na základě zjištění u nevyhovující potraviny odebrané v trhu „albert Quality oplatky s lískooříškovou příchutí“ s DMT 13. 12. 2013, ve které bylo analýzou prokázáno množství arašídů 557,6 mg/kg, což neodpovídalo deklaraci na obale „může obsahovat stopy arašídů“. Distributorem předmětné potraviny byl žalobce. Kontrola konstatovala porušení ustanovení čl. 16 nařízení ES č. 178/2002. Při kontrole bylo žalobci uloženo opatření č. P001-11126/13/D k odstranění zjištěných nedostatků spočívající v informování odběratelů, popř. stažení výrobku z prodeje s termínem splnění do 7. 10. 2013. Přílohou kontrolního protokolu je kopie Zkušebního protokolu č. 50708/13, ze dne 25. 9. 2013. Splnění tohoto opatření bylo prověřeno kontrolou ze dne 5. 11. 2013, která je zaznamenána v protokolu č. P034-10342/13. Dne 9. 10. 2013 podal žalobce proti výše uvedenému opatření námitky, kterým nebylo rozhodnutím ze dne 14. 10. 2013, č.j. SZPI/AU192-3/2013 vyhověno.
- [29] Dne 29. 9. 2014 bylo se žalobcem zahájeno správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. za porušení povinností stanovené v ustanovení čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002.
- [30] Rozhodnutím ze dne 26. 5. 2015, č.j. SZPI/AT180-14/2014, byla žalobci podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. pokuta ve výši 100.000 Kč za to, že porušil povinnosti stanovené v čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, když při kontrole provedené inspektorkou Státní zemědělské a potravinářské inspekce v provozovně žalobce bylo zjištěno následující porušení právních předpisů:

Žalobce uváděl do oběhu jako distributor potravinu „albert Quality oplatky s lískooříškovou příchutí“ s DMT 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 deklaraci na obale „může obsahovat stopy arašídů“. Nevyhovující vzorek byl odebrán v provozovně AHOLD Czech Republic, a.s., V. Vacka 6043/23, 70800 Ostrava – Pustkovec, dne 16. 9. 2013.

Tím, že žalobce dne 17. 4. 2013 převzal a následně uváděl do oběhu jako distributor potravinu „albert Quality oplatky s lískooříškovou příchutí“ s DMT 13. 12. 2013, ve které bylo laboratorním rozbořem prokázáno množství arašídů 557,6 mg/kg (+- 30%), což neodpovídalo deklaraci na obale „může obsahovat stopy arašídů“, uvedl do oběhu potravinu klamavě označeno údajem o obsahu množství arašídů, čímž porušil povinnosti upravené v čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002, podle kterého nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoliv médiem uvádět spotřebitele v omyl. V daném případě uvádělo v omyl označení „může obsahovat stopy arašídů“, když naměřené množství arašídů 557,6 mg/kg nelze považovat za stopy. Takové jednání naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb.

V době kontroly již u žalobce nebylo skladem žádné množství potravin „albert Quality oplatky s lískooříškovou příchutí“ s DMT 13. 12. 2013. Na základě daňového dokladu (faktury č. 2131002516) bylo dne 17. 4. 2013 dodáno od dodavatele I.D.C. Holding, a.s., Drieňová 3, 821 01 Bratislava, žalobci celkem 5.555,680 kg nevyhovující potravin. Na základě součinnosti bylo zjištěno, že staženo z oběhu bylo celkem 1.965 ks (= 22 kartonů) nevyhovující potravin.

[31] V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí správní orgán zopakoval průběh správního řízení, označil podklady rozhodnutí a vypořádal se s námitkami žalobce, které žalobce uplatnil ve svém vyjádření k zahájení řízení ze dne 27. 10. 2014. Dále správní orgán I. stupně posuzoval, zda byly naplněny formální a materiální znaky správního deliktu a odůvodnil výši uložené sankce, přičemž přihlédl k tomu, že v mezidobí mezi spácháním předmětného správního deliktu a vydáním rozhodnutí byl zákon č. 110/1997 Sb. novelizován zákonem č. 139/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2015. Správní orgán I. stupně proto přezkoumal, zda je i podle této nové úpravy předmětné protiprávní jednání trestné a zda právní úprava platná a účinná v době rozhodování není pro žalobce výhodnější než právní úprava platná a účinná v době spáchání správního deliktu, a dospěl k závěru, že správní delikt uvedený v ustanovení § 17 odst. 2 písm. g) je nově upraven v ustanovení § 17 odst. 1 písm. r) předmětného zákona, přičemž sankce za něj je pak nově uvedena v ustanovení § 17 odst. 11 písm. c) ve výši 10.000.000 Kč, když byla zvýšena z původních 3.000.000 Kč dle ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb.

[32] Dne 12. 6. 2015 podal žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém uplatnil obdobné námitky jako v podané žalobě.

- [33] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 10. 11. 2015, č.j. SZPI/AT180-20/2014, bylo odvolání žalobce zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.
- [34] V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný shrnul průběh správního řízení a uvedl, že se správní orgán I. stupně vyrovnal se změnou právní úpravy, k níž došlo od 1. 1. 2015 (novela zákona č. 110/1997 Sb.), avšak zároveň dospěl žalovaný k závěru, že se správní orgán I. stupně nevyrovnal se změnou, ke které došlo na evropské úrovni: od 13. 12. 2014 je použitelné nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, přičemž podle ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení je provozovatel potravinářského podniku povinen neuvádět zavádějící informace, zejména pokud jde o charakteristiku potraviny a zvláště její povahu, totožnost, vlastnosti (...). Žalovaný konstatoval, že žalobce tuto povinnost svým jednáním porušil, nedošlo tedy k zániku trestnosti jednání žalobce, byť se jedná o specifitější ustanovení potravinového práva oproti ustanovení čl. 16 nařízení (ES) č. 178/2002. Žalovaný dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, že správní orgán I. stupně rozhodoval na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, na který správně aplikoval dotčená ustanovení právních předpisů. Dále se žalovaný podrobně (na str. 3 až 10 napadeného rozhodnutí) zabýval jednotlivými odvolacími námitkami žalobce.
- [35] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [36] Podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, se provozovatel potravinářského podniku dále dopustí správního deliktu tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmenu a), poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny.
- [37] Podle ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) téhož zákona se za správní delikt uloží pokuta do 3.000.000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b), d), e), g), l) nebo m) nebo odstavce 2 písm. b).
- [38] Podle ustanovení čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin a krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.
- [39] Podle ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) 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, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004, 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.

- [40] Podle ustanovení § 2 písm. t) zákona č. 110/1997 Sb. [v současném znění ustanovení § 2 odst. 1 písm. k)] se pro účely tohoto zákona se šarží rozumí množství druhově totožných jednotek, které byly vyrobeny za stejných podmínek.
- [41] Soud se nejprve předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, protože tato vada by vylučovala věcný přezkum. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č.j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS, všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).
- [42] Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č.j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č.j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č.j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č.j. 6A 63/93-22).
- [43] Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č.j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).
- [44] Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezabýval jeho argumentací ohledně zákazu zneužití právní úpravy veřejnou mocí, dále že se nijak nevypořádal s argumentem žalobce k tzv. technologickému hledisku a souvisejícím argumentem ohledně křížové kontaminace a dále že žalovaný ani nijak nereagoval na argument ohledně prevence vůči těm spotřebitelům (3% spotřebitelů-alergiků), u kterých může alergickou reakci vyvolat i nezjistitelné množství alergenů v potravině.
- [45] Soud považuje nejprve za vhodné konstatovat, že odlišný pohled žalobce na vypořádání odvolací námitky či jiného návrhu ještě a priori neznamená, že se takovou námitkou správní orgán dostatečně nezabýval a nevypořádal argumenty žalobce. V daném případě soud po prostudování žalobou napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že žalovaný reagoval dostatečně na námitky 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 níže uvedeného principu,

že není možné mechanicky ztotožňovat povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí s povinností podrobně odpovědět na každý dílčí argument. Proto se soud mohl žalobou zabývat věcně.

- [46] S přihlédnutím k rozsahu žaloby a množství argumentů, posuzoval městský soud žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č.j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č.j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č.j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).
- [47] Soud nejprve považuje za vhodné odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2012, č.j. 29 A 58/2011-51, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č.j. 6 Ads 126/2012-26, jehož předmětem bylo obdobné jednání žalobce. Zdejší soud se ztotožnil s Krajským soudem v Brně ohledně hodnocení jednání žalobce.
- [48] Soud tak uvádí, že žalobce se dopustil správního deliktu tím, že uváděl do oběhu potravinu „albert Quality oplatky s lískooříškovou příchutí“ s označením na obalu „může obsahovat stopy arašídů“. Podle laboratorního rozboru vzorku odebraného dne 16. 9. 2013 v provozovně AHOLD Czech Republic, a.s., V. Vacka 6043/23, 70800 Ostrava – Pustkovec, byl zjištěn obsah množství arašídů ve výrazně větším než pouze stopovém [analýzou bylo prokázáno množství arašídů 557,6 mg/kg (+/- 30%)]. Ustanovení článku 16 nařízení ES č. 178/2002 ukládá mj. povinnost, že označování, propagace a obchodní úprava potravin, jejich balení, použité obalové materiály, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoliv médiem, nesmí uvádět spotřebitele v omyl. Jelikož deklarace na obalu neodpovídala zjištěnému obsahu arašídů v kontrolovaném výrobku, uváděl tak žalobce spotřebitele v omyl. Tím porušil tuto povinnost a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, kdy se provozovatel dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství, upravujícím požadavky na potraviny. Žalobci tak nebylo kladeno za vinu, že neoznačil složku arašídů na obalu v přehledu složek, jelikož arašídů při výrobě nebyly (ani neměly být) použity. Soud tak uvádí, že pokud by tedy informace uvedená na obalu byla zcela jasná, přesná a pravdivá a odpovídala skutečnosti, že by výrobek obsahoval jen stopy arašídů, anebo je neobsahoval vůbec, nedopustil by se žalobce předmětného správního deliktu, protože by skutečný (a zjištěný) stav odpovídal deklaraci na obalu a spotřebitel by tak nebyl uváděn v omyl. Ačkoliv se žalobce domníval, že informace je přesná a jasná, byl trestán za to, že uvedená informace na obalu (může obsahovat stopy arašídů) je v rozporu se skutečností.
- [49] Odpovědnost právnických osob za správní delikt je konstruována ve veřejném právu objektivně, v daném případě tedy žalobce, jako provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh potraviny, nese podle zákona objektivní odpovědnost za potraviny uváděné do oběhu. Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že v předmětné věci bylo prokázáno porušení povinností žalobcem, které mu předpisy komunitárního potravinového práva ukládaly.
- [50] Soud dále uvádí, 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 (vážné) 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 (EU) č. 1169/2011. Seznam alergenů je uveden v příloze II tohoto nařízení.

[51] Na druhou stranu však soud uvádí, že je pravda, že pojem „stopa“ (resp. „stopové množství“) není nijak definován v právních předpisech, jedná se tak o neurčitý právní pojem. Není možné na něj však pohlížet jako na pojem bezobsažný, jelikož lze k jeho významu dospět pomocí výkladu. Nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že vzhledem k tomu, že není tento pojem definován v právních předpisech, znamená stopové množství libovolné množství. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí detailně zabýval výkladem tohoto pojmu. Posuzoval jej ze tří hledisek – technologického, analytického a z pohledu citlivosti spotřebitelů. U všech těchto hledisek konstatoval několikanásobné překročení množství, které by se ještě dalo posuzovat jako stopové. 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 nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu. Soud 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 (viz. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, č.j. 11 A 48/2010-146 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č.j. 8 As 56/2007-151). Zdejší soud tak 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 „stopa“ (resp. „stopové množství“) učiněná správním orgánem je tak v souladu se zákonem. Množství arašídů obsažené v předmětné potravině dle názoru soudu jednoznačně ovlivňuje jakost, zdravotní nezávadnost a nutriční hodnotu konečného výrobku.

[52] Pro posouzení toho, zda se žalobce dopustil správního deliktu, bylo v tomto případě nutné zjistit, zda předmětná potravinu obsahovala větší než stopové množství arašídů. Správní orgán provedl 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 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. Pro stanovení obsahu arašídů v předmětné potravině 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 ALLREGEN QUANTITATIVE TEST KIT. 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 +- 30%. Z toho dle názoru soudu vyplývá, že zjištěný obsah arašídů byl zcela jistě několikanásobně větší než detekovatelné množství (přesně dvě stě dvacet tři krát). Takové množství zcela jasně dokazuje, že množství arašídů v předmětné 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. Zároveň je však třeba opětovně připomenout, že množství arašídů zjištěných v předmětné potravíně bylo výrazně vyšší, než je tato hranice 25 mg/kg.

[53] Soud dále konstatuje, že ukládání pokut za správní delikty a rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správních orgánů), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo, zda volné uvážení zneužil. Řádné odůvodnění ukládané sankce je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Správní orgán i žalovaný postupovali v tomto případě zcela v souladu se zákonem, když pokutovali správní delikt žalobce. Byla naplněna skutková podstata správního deliktu a následovala zákonem presumovaná sankce. Postup v tomto řízení byl oběma správními orgány řádně odůvodněn a zcela v souladu se zákonem a pravidly logického uvažování. Ochrana spotřebitele v daném případě nebyla kladena ve velkém nepoměru nad rozumnou míru požadavků, které lze vyžadovat od výrobce. Spotřebitel má právo vědět složení výrobku a být upozorněn na možnou kontaminaci jinou látkou. Výrobce musí při výrobě vyloučit, aby se v průběhu výroby nedostaly do výrobku cizorodé složky např. z předcházející výroby, a musí dodržet veškeré předpisy a požadavky na něj kladené při výrobě, příp. při kontrole vstupních surovin použitých k výrobě.

[54] Dále soud uvádí, že spotřebiteli je akceptováno to, že výrobky označené výše zmíněnou deklarací mohou obsahovat stopy arašídů, a nikoliv že mohou obsahovat libovolné množství arašídů. Taková argumentace dovedená ad absurdum by pak např. mohla znamenat, že by spotřebitel akceptoval i to, že si v obalu označeném nápisy „Lískooříšková tatranka“ a „Může obsahovat stopy arašídů“ zakoupí ve skutečnosti tatrunku arašídovou. V případě stopového množství látky či její „stopy“ se musí jednat jen o zcela zanedbatelné množství a nikoliv touto látkou nahrazovat deklarované složení potraviny (arašídů nahrazovat lískové ořechy). Klamavým totiž může být dle názoru soudu i údaj sám o sobě pravdivý, jestliže vzhledem k okolnostem a souvislostem, za nichž byl učiněn, může uvést v omyl. Při posuzování klamavosti označení na obale je nutno posuzovat i kontext okolností a hledisko běžného spotřebitele. Pokud si běžný spotřebitel zakoupí výrobek s označením „může obsahovat stopy arašídů“, má za to, že při výrobě tohoto výrobku nebyly arašídů použity, ale je možné, že nějaké minimální (stopové) množství se do něj mohlo nedopatřením dostat. Nepočítá tedy s tím, že výrobek obsahuje větší množství arašídů než stopové, či dokonce, že jsou arašídů součástí složení. Z výše uvedeného vyplývá, že výrok „Výrobek může obsahovat stopy arašídů“ by byl pravdivý pouze, pokud by výrobek obsahoval stopové množství arašídů či množství menší, popř. žádné. Soud dále uvádí, že označení výrobku slovním spojením „*může obsahovat stopy arašídů*“ je dobrovolnou deklarací výrobce, prostřednictvím kterého je spotřebitel upozorněn na skutečnost, že při výrobě mohlo dojít ke kontaminaci potraviny arašídů (alergenem).

- [55] K námitce, že odkaz žalovaného na definici šarže je v daném případě nepřipadný soud uvádí, že tato 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 učinil v daném případě žalovaný. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný na tuto definici odkázal proto, aby žalobci vysvětlil, jak je stanovováno množství nevyhovující potraviny celkově uváděné do oběhu. Soud se tak ztotožnil se žalovaným, že tento institut na jedné straně chrání výrobce před vyřazením příliš velkého množství potravin z oběhu, na druhé straně však dává určitou garanci, že výrobky označené stejnou šarží budou mít stejné, tj. i nevyhovující či závadné, vlastnosti.
- [56] S touto námitkou souvisí i námitka, že žalovaný paušálně přijal závěr, že žalobce ohrozil zdraví desetitisíců spotřebitelů, pro což však žalovaný nepřinesl žádný důkaz. Dle názoru soudu je pravda, že žalovaný v napadeném rozhodnutí při hodnocení závažnosti spáchaného deliktu uvedl, že jednáním žalobce byly ohroženy řádově desítky tisíc spotřebitelů, což ovšem korespondovalo se zjištěním o množství nevyhovující potraviny uvedené do oběhu (5.556,8 kg, tj. 42.736 ks). Zároveň však tato skutečnost neznamena, že by všichni tito „ohrožení“ spotřebitelé prodělali alergickou reakci, jednalo se totiž jen o určité početní vyjádření okruhu osob, kterým toto riziko hrozilo. Při úvaze o následcích protiprávního jednání je totiž nutné zohlednit i míru možného poškození spotřebitele, a to nejen v otázce zdraví, ale i například v otázce jeho ekonomických zájmů.
- [57] K námitce týkající se křížové kontaminace soud uvádí, že žalovaný se s touto v napadeném rozhodnutí náležitě vypořádal, když zde uvedl, že *„s ohledem na to, že je třeba dodržovat pravidla správné výrobní praxe, množství arašídů naměřené v dané potravine nesmí být vyšší, než je množství, ke kterému může i přes opatření přijatá výrobcem dojít nezáměrnou křížovou kontaminací.“* Dále pak žalovaný v rozhodnutí uvedl, že *„z učiněného zjištění jednoznačně vyplývá, že přítomnost alergenů v množství výrazně vyšším, než je nezáměrná křížová kontaminace, ke které může dojít i při dodržení pravidel správné výrobní praxe, byla prokázána.“* Soud tak k této námitce uzavírá, 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 (musí jít maximálně o stopové množství).
- [58] K argumentu žalobce, že prevenční upozornění na okolnost, že výrobek může obsahovat alergen (aniž by ten byl zároveň součástí složení), je v souladu se zájmy spotřebitelů, soud uvádí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že v případě, že by potravina dobrovolnou informaci o možném výskytu alergenu ve zjištěném množství neobsahovala vůbec, bylo by na ni nahlíženo jako na potravinu nebezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 1, resp. nevhodnou pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, neboť spotřebiteli by nebyly poskytnuty potřebné informace o alergenech. V případě těchto tvrzení se jedná o určitou hypotézu či spekulaci, nelze tyto argumenty označovat jako nosné pro celkové závěry žalovaného o odpovědnosti žalobce za předmětný správní delikt, neboť je třeba zmínit, že žalobce nebyl trestán za to, že uváděl na trh potravinu s varováním o možném výskytu alergenu, ale za to, že předmětné tvrzení bylo v rozporu se skutečností (obsah alergenu byl větší stopa), čímž byl spotřebitel uveden v omyl. Přesto však soud uvádí, že upozornění na možný obsah stop arašídů nelze používat jako náhradu za opatření, která musí žalobce

učinít k zabránění přítomnosti alergenů v rámci správné výrobní praxe, pokud tyto nejsou součástí složení potraviny a v souladu s právními předpisy jako takové označeny. Dle názoru soudu tak žalovaný tvrzením, které žalobce označil v žalobě jako „spekulativní“, jen podpořil výše nastíněnou úvahu, že dobrovolná povaha dané deklarace na obalu potraviny neznamená, že by taková deklarace směla být zavádějící, a že pokud spotřebitel na základě deklarace žalobce očekává pouze stopy arašídů, přičemž ví, že je na arašidy minimálně citlivý, resp. alergický, pak je takovou informací uváděn v omyl.

[59] K námitce nesprávného právního posouzení pak soud jen obecně uvádí, že se s ní vypořádal již výše, kde se podrobně zabýval hodnocením jednání žalobce, aplikací příslušných právních předpisů a správní úvahou žalovaného. V této souvislosti pak lze obecně konstatovat, že žádná z žalobcem vytýkaných zásad správního trestání nebyla dle názoru soudu porušena, žalovaný tak 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. Dle názoru soudu se v obou případech jedná o prakticky totožné jednání žalobce spočívající v tom, že uváděl do oběhu potraviny s deklarací „může obsahovat stopy arašídů“, ačkoliv zjištěný obsah arašídů byl výrazně vyšší než pouze stopy – v prvním případě vyšší než 1.000 mg/kg, v druhém, nyní projednávaném, případě 557,6 mg/kg –, čímž byl spotřebitel uveden v omyl. Přičtení správního deliktu z roku 2011 k tíži žalobce (rozhodnutí žalovaného č.j. BC993-2/40/9/2011-SŘ), jakož i odkaz na následné potvrzení tohoto rozhodnutí žalovaného ze strany Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu je tak legitimním a zákonným krokem, který správní orgány učinily.

[60] Dle názoru soudu nelze ani opomenout to, že existuje tzv. Národní doporučení pro uvádění informací o možném a nezáměrném výskytu látek nebo produktů vyvolávajících alergie nebo nesnášenlivost v potravinách, v jehož případě se sice jedná o nezávazný právní dokument z roku 2018, tj. publikovaný až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, který však zároveň obsahuje stejné argumenty a závěry, které žalovaný aplikoval na projednávaný případ žalobce. V daném případě se tak jedná o vyjádření určitého konzistentního přístupu žalovaného, jakož i dalších dotčených správních orgán k výkladu a obsahu předmětného pojmu „stopové množství“, a proto nelze dle názoru soudu hovořit o tom, že by se v případě žalobce jednalo o svévolné jednání žalovaného. Na druhou stranu je však třeba podotknout, že i kdyby bylo toto Národní doporučení vydáno již v době projednávání případu žalobce, tak by i tak byly správní orgány povinny ve svých rozhodnutích odůvodnit, co a proč považují za „stopové množství“, což ovšem dle názoru soudu v nyní projednávaném případě učinily.

[61] Závěrem pak soud uvádí, že argumentaci žalobce ohledně švýcarské právní úpravy považuje za nepřipadnou, a to z toho důvodu, že nemá v českém právním řádu jakoukoli právní závaznost, jedná se o výjimečný případ (žádná jiná země obdobnou úpravu nemá), a to ještě mimo rámec evropského unijního práva.

[62] Ze všech výše uvedených důvodů tak soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[63] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 11. října 2018

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu