



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, proti **žalovanému: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2016, č.j. SZPI/AC455-42/2016,

t a k t o :

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

### O d ů v o d n ě n í

#### I. Vymezení věci

Žalobce jako provozovatel potravinářského podniku podle rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 17. 8. 2016, č.j. SZPI/AC455-37/2016, ve spojení s rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 15. 11. 2016, č.j. SZPI/AC455-42/2016,

1) dne 9. 11. 2015 v provozovně na adrese K. H. Borovského 2087, Sokolov, nedodržel požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“ nebo „zákon o potravinách“) [baby špenát nepraný á 200 g],

2) dne 2. 12. 2015 v provozovně na adrese Pivovarská, Domažlice, porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb. [ořechy liskové],

3) v provozovně na adrese Chebská 173, Mariánské Lázně,

A) dne 18. 11. 2015 jiným jednáním, než je uvedeno v písmenech i), l), m), p) nebo q), nesplnil povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb., a

B) dne 23. 12. 2016 porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb. [ořechy liskové / kaštiny jedlé],

4) v provozovně na adrese Sukova, Plzeň,

A) dne 13. 1. 2016 nevyřadil z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a), čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb. [brambory konzumní pozdní 2 kg], a

B) dne 13. 1. 2016 porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb. [mandarinky síť 1 kg], a

5) dne 30. 5. 2016 v provozovně na adrese Jiřího Růžičky 1226, Rokycany, porušil povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. r) zákona č. 110/1997 Sb. [hrozno bílé].

Za to mu byla podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. (v souladu s absorpční zásadou ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb.) uložena úhrnná pokuta ve výši 242.000,- Kč.

## II. Žalobní body

1) Vyhodnocení potraviny baby špenát nepraný jako škodlivé pro zdraví, a tudíž nebezpečné z důvodu obsahu chloristanů v množství 2,5 mg/kg není dostatečným způsobem věcně podloženo a je založeno na hypotetických základech. Limit pro chloristany není stanoven právními předpisy, tzn. není stanoveno bezpečné množství chloristanů v potravinách tak, aby potraviny s vyšším množstvím mohly být automaticky považovány za nebezpečné, resp. zdraví škodlivé. Žalobce nepochybně samotný limit ve výši 0,5 mg/kg navržený Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva Evropské komise, ale zejména jeho následnou interpretaci Státním zdravotním ústavem (dále také jen „SZÚ“) a z ní vyplývající závěry posudku, které žalobce považuje za hypotetické a zavádějící. Již bod č. 3 posudku SZÚ považuje žalobce za zcela nejednoznačnou hypotézu, která na jedné straně uvádí tolerovatelnou denní dávku v řádech desetin mikrogramů perchlorátu na kilogram hmotnosti člověka a na druhé straně uvádí hodnotu řádově několikrát vyšší, deset miligramů na kilogram hmotnosti člověka, jako dávku používanou v lékařské diagnostice bez nežádoucích účinků u dospělých osob. Předpokládá se negativní vliv na kojence a děti, nicméně není stanovena dávka, která by pro tyto skupiny byla nebezpečná. Ačkoli je z těchto východisek posudku patrné, že ani v odborných kruzích není dosud jednoznačně určeno, jaké dávky chloristanů

jsou obecně nebezpečné při konzumaci v kontaminovaných potravinách, SZÚ na jejich základě bez dalšího učinil závěr o nebezpečnosti potraviny baby špenát nepraný prodávané žalobcem. K závěrům posudku SZÚ, na jejichž základě byla předmětná potravina vyhodnocena jako škodlivou zdraví, a tudíž nebezpečnou, uvádí žalobce následující:

- V případě, že bychom vycházeli ze stejných vstupních údajů jako SZÚ v bodě č. 6 posudku (osoba vážící 60 kg zkonzumuje 100 g baby špenátu denně) při posuzování baby špenátu obsahujícího množství perchlorátu odpovídající navrženému limitu 0,5 mg/kg, bude denní příjem představovat 50 µg perchlorátu, tudíž tolerovatelná denní dávka - TDI (viz bod č. 3 posudku SZÚ - 18 µg) bude překročena 2,8 krát. Z toho vyplývá, že stejnou metodikou by i baby špenát vyhovující navrženému limitu musel být SZÚ vyhodnocen jako nebezpečná potravina z důvodu překročení TDI perchlorátu, zvláště bude-li zohledněno, že TDI bude naplňována i z jiných zdrojů perchlorátu, jak předpokládá i SZÚ v závěru č. 6 svého posudku;

- Závěry uvedené v bodě č. 7 posudku SZÚ považuje žalobce za zavádějící a zkreslené. Především nelze souhlasit se ztotožněním spotřeby listové zeleniny dle SISP 04 a spotřeby baby špenátu. Předpoklad SZÚ je tedy v tomto případě zcela chybný a na základě chybného zadání dochází z logiky věci ke zcela chybným závěrům. Spotřebu špenátu na roční bázi sleduje např. Český statistický úřad (dále také jen „ČSÚ“), z jehož tabulek roční spotřeby potravin lze vyčíst, že od roku 2007 spotřeba špenátu stále pozvolna stoupá, přičemž průměrná spotřeba mezi lety 2012 - 2015 činí 1,125 kg/rok na osobu. Zároveň je třeba uvést, že se v tomto případě nejedná pouze o baby špenát, ale i běžný špenát čerstvý a špenát mražený, které však nebyly předmětem posouzení. Nicméně i kdybychom veškerou konzumaci špenátu dle údajů ČSÚ přičetli baby špenátu, zjistíme, že průměrně zkonzumuje jedna osoba 22 g špenátu týdně. Z tabulky SISP 04 můžeme vyčíst, že podíl osob konzumujících špenát je průměrně 46,86 % populace (medián je 47,9 %), tudíž průměrná týdenní konzumace špenátu činí 46,8 g. Při zjištěném množství perchlorátu 2,5 mg/kg pak snadno vypočteme, že průměrná týdenní dávka perchlorátu by při této konstelaci činila 117 µg perchlorátu týdně, tedy cca 16,7 µg denně, což je z pohledu TDI např. pro člověka o hmotnosti 60 kg tolerovatelná dávka. Z uvedených údajů je evidentní, že data o konzumaci, ze kterých vycházel ve svém posudku SZÚ, jsou diametrálně vyšší - vychází z konzumovaného množství 110,5 g baby špenátu denně (když skupinu listová zelenina ztotožňuje s baby špenátem). Jako základ svého výpočtu, který měl prokázat škodlivost a tudíž nebezpečnost posuzované potraviny, totiž zvolil skupinu žen ve věku 18 - 59 let s vysokým konzumem listové zeleniny (95. percentil), kdy se jedná o skupinu, která nejvíce dbá na správnou výživu, a proto konzumované množství listové zeleniny je poměrně vysoké, avšak zcela jistě toto není důsledkem zvýšené konzumace baby špenátu, nýbrž zejména salátů, jejichž součástí určitě může být i baby špenát, ale zcela jistě ne v množství 110,5 g denně. Za zmínku rovněž stojí i to, že 95. percentil velikosti porce zvolený SZÚ je téměř dvakrát vyšší než 90. percentil (ten ve stejné skupině činí pouze 67,5 g listové zeleniny denně). Na základě výše uvedeného považuje žalobce závěry SZÚ uvedené v bodě č. 7 posudku za zcela chybné.

- Ačkoli v bodech č. 2 a 3 posudku SZÚ uvádí, že přítomnost perchlorátu v potravinách je nebezpečná zejména pro kojence, malé děti a mladé spotřebitele trpící nedostatkem jódu, nebezpečnost předmětné potraviny vyhodnotil na základě překročení tolerovatelné denní dávky u dospělých osob s vysokým konzumem listové zeleniny;

- Vzhledem k tomu, že závěr o nebezpečnosti potraviny baby špenát nepraný učinil SZÚ na základě výpočtů uvedených v bodech č. 6 a 7 svého posudku, které jsou dle názoru

žalobce nesprávné, považuje žalobce za nesprávný i závěr SZÚ o nebezpečnosti předmětné potraviny.

Na základě shora uvedeného má žalobce nadále za to, že uložení pokuty za tento správní delikt vyhodnocený jako nejpřísněji postižitelný není dostatečně odůvodněno prvoinstančním správním orgánem, a tudíž nemělo být ani rozhodnutím žalovaného potvrzeno.

2) Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že správní orgán má ve své úvaze hodnotit skutečnosti určující pro stanovení závažnosti protiprávního jednání, to však neznamená, že by musel hodnotit veškerá kritéria u všech spáchaných správních deliktů. Žalobce je toho názoru, že ze zákona č. 110/1997 Sb. vyplývá povinnost správního orgánu zhodnotit veškerá kritéria uvedená v jeho § 17i odst. 2 při ukládání úhrnného trestu ve vztahu ke každému vytýkanému porušení právních předpisů zvláště a následně ve vzájemných souvislostech.

3) Uvádění do oběhu formou prodeje a nabízení k prodeji je již součástí skutkové podstaty správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. q) zákona č. 110/1997 Sb., a tudíž nemůže být hodnoceno v neprospěch účastníka, aniž by takovým postupem došlo k porušení zásady *ne bis in idem*.

4) Napadené rozhodnutí žalovaného je věcně a právně nesprávné, když jím bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, dále je v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí a v rozporu se zásadou spravedlnosti, se skutečným stavem věci, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné. Uložená pokuta je zcela zjevně nepřiměřená. K nezákonnosti napadeného rozhodnutí došlo v důsledku zkrácení žalobce na jeho právu mít možnost předvídat postupy a rozhodnutí správních orgánů, na jeho právu moci rozhodnutí správního orgánu řádně a úplně přezkoumat a na základě takového řádného a úplného přezkoumání brojit proti postupu správních orgánů a na jeho právu, aby o jeho právech a oprávněných zájmech bylo rozhodováno nestranně na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu věci. Žalovaný rozhodl v rozporu se základními pravidly správního trestání a svým rozhodnutím zkrátil žalobce jakožto účastníka řízení na jeho právech.

### III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Žalovaný správní orgán se k žalobě písemně vyjádřil dne 6. 3. 2017 pod č.j. SZPI/AC455-44/2016. Jelikož žalobní body jsou obdobné jako body odvolací, žalovaný se k nim vyjadřuje stručně a v podrobnostech odkazuje na napadené rozhodnutí ze dne 15. 11. 2016, č.j. SZPI/AC455-42/2016.

*Ad 1)* Státní zdravotní ústav je podle § 16a odst. 8 zákona č. 110/1997 Sb. orgánem příslušným k odbornému posouzení rizika plynoucího z potravin podle čl. 3 nařízení (ES) č. 178/2002. Státní zdravotní ústav postupoval v souladu s uvedeným zákonným zmocněním a vycházel při vyhodnocení rizika z předmětné potraviny mimo jiné i z limitu pro chloristany, který navrhl Stálý výbor pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva v březnu 2015 (a který činí maximální hodnotu chloristanů v potravině 0,5 mg/kg). Jedná se o limit doporučující, nicméně opírající se o vědecké stanovisko Evropského úřadu pro bezpečnost potravin

(EFSA). Uvedený limit byl přijat právě s ohledem na zdraví spotřebitelů a s ohledem na nezbytnost stanovení harmonizovaného limitu na úrovni Evropské unie vzhledem k do té doby rozdílnému přístupu členských států k obsahu chloristanů v potravinách. Žalovaný proto setrvává na svém názoru, že bylo zcela na místě vyhodnotit potravinu baby špenát na podkladě hodnocení rizika jako zdraví škodlivou ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 178/2002, přičemž uvádění na trh takových potravin je podle čl. 14 odst. 1 téhož nařízení zakázáno. Uváděním do oběhu potraviny jiné než bezpečné se tedy žalobce dopustil správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb.

*Ad 2)* Správní orgán I. stupně uložil trest za žalobcem spáchané správní delikty za použití absorpční zásady, jejíž podstatou je, že je uložena pokuta podle trestní sazby za správní delikt nejprísneji postižitelný, přičemž se přihlídně ke skutečnosti, že pachatel se dopustil více správních deliktů v souběhu. Pokud správní orgán I. stupně vyhodnotil jednotlivá zákonná kritéria pouze u nejzávažnějšího správního deliktu, má žalovaný za to, že uvedený postup je přípustný. Při stanovení výše pokuty má správní orgán vyhodnotit závažnosti spáchaných správních deliktů podle zákonných kritérií, to však neznamená, že by musel hodnotit veškerá kritéria u všech žalobcem spáchaných správních deliktů, nýbrž kritéria podstatná pro stanovení celkové závažnosti (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 10. 2011, č.j. 29 A 50/2010-57).

*Ad 3)* Dvojího přičítání se nedopustil ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný. Žalovaný se k předmětné námitce vyjádřil na str. 11 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že prodej a nabídka prodeje jsou formami uvádění na trh (ve smyslu čl. 3 odst. 8 nařízení (ES) č. 178/2002) a přestože jsou obsaženy v definici uvádění na trh, tyto formy cílí bezprostředně na spotřebitele a jsou pro samotného spotřebitele nejvyšším rizikem, že bude poškozen na svých právech. Ve srovnání s tím např. skladování či přeprava pro potřeby prodeje bez přítomnosti spotřebitele takové bezprostřední riziko pro spotřebitele nepředstavují, ačkoliv i tyto činnosti spadají pod definici uvádění na trh (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2017, č.j. 30 A 121/2015-67, str. 10-11).

*Ad 4)* Uvedené žalobní námitky jsou zcela obecné a z tohoto důvodu se k nim žalovaný může vyjádřit také jen v obecné rovině. Žalobce nespecifikuje, čím má být napadené rozhodnutí v rozporu se zásadou předvídatelnosti a spravedlnosti. Žalovaný proto může jen obdobně obecně konstatovat, že jeho rozhodovací praxe je podle jeho názoru konzistentní. Správní orgán I. stupně i žalovaný postupovali na základě zjištěného stavu věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti. Žalobce ostatně nerozporuje učiněná kontrolní zjištění, ale závěry učiněné Státním zdravotním ústavem v odborném hodnocení rizika. Jak napadené rozhodnutí, tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahují všechny zákonné náležitosti a jsou plně přezkoumatelné. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí jsou uvedeny důvody, pro něž žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části změnil a ve zbytku potvrdil. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje důvody, pro něž byla žalobci uložena pokuta. Správní orgán I. stupně se v úvaze o uložení pokuty vypořádal řádně se všemi zákonnými kritérii závažnosti, uvedl, jaké okolnosti bral v úvahu ve prospěch a jaké k tíži žalobce, a na základě závažnosti správních deliktů následně uložil žalobci pokutu. Žalovaný nemůže souhlasit ani s tvrzením žalobce, že uložená pokuta je zcela zjevně nepřiměřená. Žalobce se dopustil celkem 7 správních deliktů, přičemž správní orgán I. stupně na základě

vyhodnocené závažnosti uložil žalobci pokutu podle sazby za nejzávažnější spáchaný delikt, který spočíval v uvedení na trh potravin zdraví škodlivé, za nějž bylo možno uložit pokutu podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. ve výši až 50 000 000,- Kč. Uložená pokuta činí 242 000,- Kč, což je 0,48% z uvedené maximální výměry a podle názoru žalovaného ji lze vzhledem ke zjištěné závažnosti správních deliktů považovat za spíše nízkou.

Následně žalovaný správní orgán předložil soudu doplňující vyjádření Státního zdravotního ústavu týkající se hodnocení chloristanů (perchlorátu) v baby špenátu (ze dne 8. 3. 2017, č.j. 774/2017).

#### IV. Posouzení věci krajským soudem

##### 1) Odborné posouzení odebraného vzorku baby špenátu:

Správní delikt, za nějž byl žalobce shledán odpovědným pod bodem 1), je ve výrokové části rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 17. 8. 2016, č.j. SZPI/AC455-37/2016, ve spojení s rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 15. 11. 2016, č.j. SZPI/AC455-42/2016, vymezen takto:

Účastník řízení Kaufland Česká republika v.o.s. porušil následující právní povinnosti tím, že dne 9. 11. 2015 v provozovně na adrese K. H. Borovského 2087, Sokolov, uváděl na trh formou prodeje a nabídky k prodeji na prodejní ploše tuto potravinu: baby špenát nepraný á 200 g - šarže L-4506, celkové kontrolované množství na prodejně 800 g, země původu Španělsko, u níž bylo laboratorními rozborů provedenými v akreditované laboratoři SZPI zjištěno, že obsahuje chloristany ve výši 2,5 mg/kg (Stálým výborem pro vnitřní trh EU dočasně navržený limit pro špenát činí 0,5 mg/kg). Na základě hodnocení rizika Státního zdravotního ústavu provedeného dle § 16a odst. 8 zákona č. 110/1997 Sb. byla tato potravina hodnocena jako škodlivá pro zdraví ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. a) 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, v platném znění (dále jen „nařízení (ES) č. 178/2002“), a tudíž jako potravina, kterou nebylo možno považovat za bezpečnou. Dle zaslaného sdělení (na základě plnění součinnosti) ze dne 9. 2. 2016 bylo prokázáno, že účastník řízení uváděl tuto nevyhovující potravinu na trh v blíže nezjištěné době v celkovém množství 440 kusů, a to na blíže nezjištěných provozovnách účastníka řízení. Toto množství zahrnuje 4 kusy dané potravinu uváděné na trh v provozovně účastníka řízení na adrese K. H. Borovského 2087, Sokolov, dne 9. 11. 2015. Uvedením této potravinu na trh účastník řízení porušil čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, podle nějž nesmí být potravina uvedena na trh, není-li bezpečná. Tímto jednáním účastník řízení naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., podle nějž se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny.

Ze správního spisu soud zjistil, že při kontrole provedené dne 9. 11. 2015 v provozovně žalobce na adrese K. H. Borovského 2087, Sokolov, Státní zemědělská a

potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, odebrala vzorky čerstvé zeleniny – baby špenát nepraný 200 g v množství 4 ks (doklad o provedených kontrolních úkonech č. D064-40464/15 ve spojení s protokolem o odběru vzorku č. D064-40464/15/A01). Odebraný vzorek posoudila Státní zemědělská a potravinářská inspekce, odbor zkušební laboratoře Inspektorátu v Praze, zkušební laboratoř č. 1058.2, v protokolu o zkoušce ze dne 1. 2. 2016, č. D064-40464/15/A01, a posudku ze dne 1. 2. 2016, č. D064-40464/15/A01. K nálezu perchlorátu v baby špenátu vydal Státní zdravotní ústav stanovisko ze dne 22. 1. 2016, č.j. 4280/2015. S těmito výsledky byla kontrolovaná osoba Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, Inspektorátem v Plzni, seznámena dne 8. 2. 2016 (protokol č. P010-40464/16), dne 21. 7. 2016 (oznámení o zahájení správního řízení č.j. SZPI/AC455-32/2016) a dne 10. 8. 2016 (protokol o provedení důkazu listinami mimo ústní jednání č.j. SZPI/AC455-35/2016).

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, odbor zkušební laboratoře Inspektorátu v Praze, zkušební laboratoř č. 1058.2, v protokolu o zkoušce ze dne 1. 2. 2016, č. D064-40464/15/A01, uvedla, že v předloženém vzorku byl zjištěn obsah chloristanů ve výši 2,5 mg/kg, a v posudku ze dne 1. 2. 2016, č. D064-40464/15/A01, došla k tomu, že provedenými rozbory bylo zjištěno, že předložený vzorek nevyhovuje ve znaku chloristany požadavkům uvedeným v čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 178/2002 (nesmí být přítomny v množství vyšším, než je bezpečné).

Ve stanovisku – odborném posouzení ze dne 22. 1. 2016, č.j. 4280/2015, Státní zdravotní ústav vyšel ze zjištění, že obsah chloristanů v předloženém vzorku baby špenátu činil 2,5 mg/kg, vyjádřil se v bodech 1 až 7 k riziku přítomnosti chloristanů (perchlorátu) v potravinách obecně a v baby špenátu zvláště a došel k tomuto závěru: „Na základě předloženého výsledku zkoušky, který představuje několikanásobné překročení tolerovatelné denní dávky stanovené pro perchlorát, hodnotíme odebraný vzorek baby špenátu jako škodlivý zdraví, a to zejména u osob s vyšším konzumem tohoto výrobku a také u mladých osob a dětí trpících nedostatkem jodu. Z výše uvedených důvodů předmětný vzorek baby špenátu hodnotíme jako nebezpečnou potravinu škodlivou zdraví podle čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 178/2002.“. V bodě 4 tohoto posouzení je uvedeno: „Perchlorát v potravinách byl projednáván na Stálém výboru pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva, který navrhl dočasné limity pro trh v EU. Tyto limity však byly stanoveny pouze na základě dat obdržенých do září 2013. Limit pro špenát rostoucí ve skleníku je navržen na 0,5 mg/kg.“. V bodě 5 uvedeného posouzení se uvádí: „Obsah chloristanů (perchlorátu) zjištěný v baby špenátu překračuje 5 x limit dočasně navržený Stálým výborem pro vnitřní trh EU.“.

K tomu soud konstatuje, že z výše uvedeného plyne, že odborné posouzení odebraného vzorku baby špenátu je založeno na dvou skutečnostech, a to že tento vzorek obsahuje chloristany ve výši 2,5 mg/kg a že dočasný limit pro špenát pro trh v Evropské unii navržený Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva / Stálým výborem pro vnitřní trh EU činí 0,5 mg/kg. Z toho bylo dovozeno, že obsah chloristanů (perchlorátu) ve zkoumaném vzorku baby špenátu překračuje 5x limit dočasně navržený Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva / Stálým výborem pro vnitřní trh EU. Současně neodporuje poznatkům praxe, že čím více nebezpečné potraviny zkonzumujeme, tím více může být poškozeno naše zdraví, a je v souladu se závěrem Komise pro kontaminující látky

při Evropském úřadu pro potraviny, že perchlorát v potravinách může představovat riziko také u mladých osob a dětí trpících nedostatkem jodu.

Proti odbornému posouzení vzorku uplatnil žalobce celou řadu námitek. V napadeném odborném posouzení je však podle názoru soudu třeba rozlišovat podstatnou a doplňkovou argumentaci. Podstatné skutečnosti byly zrekapitulovány výše, doplňkové informace jsou obsaženy v bodech 3, 6 a 7 sporovaného stanoviska. Není zjevné, k čemu mají doplňkové údaje sloužit. Lze se domnívat, že se jimi pléduje pro limit pro chloristany (perchlorát) u špenátu navržený Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva / Stálým výborem pro vnitřní trh EU. Samy o sobě ovšem nejsou nijak rozhodné. Žalobce detailně brojí proti doplňkové argumentaci Státního zdravotního ústavu. Zásadní skutečnosti však nikterak nesporné: akceptoval obsah chloristanů (perchlorátu) zjištěný v zajištěném vzorku baby špenátu příslušnou zkušební laboratoří i výši limitu pro špenát pro trh v Evropské unii navrženou Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva (arg.: „*Žalobce nepochybně samotný limit ve výši 0,5 mg/kg navržený Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva Evropské komise.*“). Za této situace nemá soud racionální důvod vypořádávat se s jednotlivými výtkami žalobce proti uvedenému odbornému posouzení, protože i kdyby u doplňkové argumentace Státního zdravotního ústavu byla shledána nějaká pochybení, naprosto nic bylo to nemohlo změnit na tom, že obsah chloristanů (perchlorátu) zjištěný ve zkoumaném vzorku baby špenátu překračoval 5 x limit dočasně navržený Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva / Stálým výborem pro vnitřní trh EU. V přezkoumávané věci proto nebylo potřeba ani provádět důkaz doplňujícím vyjádřením Státního zdravotního ústavu týkajícím se hodnocení chloristanů (perchlorátu) v baby špenátu ze dne 8. 3. 2017, č.j. 774/2017.

Požadavky na bezpečnost potravin jsou upraveny v čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002. Podle čl. 14 odst. 1 tohoto nařízení potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná. Podle čl. 14 odst. 2 písm. a) uvedeného nařízení se potravina nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za škodlivou pro zdraví. Kritéria pro rozhodování o tom, zda je potravina škodlivá pro zdraví, jsou stanovena v čl. 14 odst. 4 nařízení (ES) č. 178/2002. Jelikož zajištěný vzorek baby špenátu překračoval 5 x limit dočasně navržený Stálým výborem pro rostliny, zvířata, potraviny a krmiva / Stálým výborem pro vnitřní trh EU, Státní zdravotní ústav ani Státní zemědělská a potravinářská inspekce nepochybily, dospěly-li k tomu, že předmětný vzorek je třeba posuzovat jako potravinu škodlivou pro zdraví ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 178/2002. Podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb. se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny. Protože žalobce jako provozovatel potravinářského podniku uváděl na trh formou prodeje a nabídky k prodeji na prodejní ploše potravinu, kterou je třeba posuzovat jako škodlivou pro zdraví a tudíž ji nelze považovat za bezpečnou, nedodržel požadavky na bezpečnost potravin podle čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002 a dopustil se tak správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb.

## 2) Absorpční zásada:



Žalobce požaduje, aby správní orgán při ukládání úhrnného trestu zhodnotil veškerá kritéria uvedená v § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. ve vztahu ke každému vytýkanému porušení právních předpisů zvlášť a následně ve vzájemných souvislostech.

Podle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Podle § 12 odst. 2 věty první zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný.

V přezkoumávané věci Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, v rozhodnutí ze dne 17. 8. 2016, č.j. SZPI/AC455-37/2016, mimo jiné uvedla, že veškeré zákonem dané parametry pro uložení pokuty posuzovala jednotlivě i ve vzájemném kontextu. U způsobu spáchání deliktu správní orgán vyhodnotil v neprospěch účastníka řízení skutečnost, že potravina byla nabízena přímo spotřebiteli, čímž došlo k závažnějšímu způsobu porušení právních povinností ve smyslu uvedení potravin na trh. U okolností spáchání deliktu byla v neprospěch účastníka řízení posouzena mnohost zjištěných správních deliktů, když celkově spáchal účastník řízení 7 správních deliktů. Od této skutečnosti nelze odhlédnout. Jedním z dalších zjištěných správních deliktů bylo například porušení čl. 76 odst. 3 nařízení č. 1308/2013, kdy bylo na trh uvedeno ve větší míře nejakostní ovoce a zelenina (na potravinách se vyskytovala plíseň, apod.). Po posouzení všech výše uvedených aspektů vyhodnotil správní orgán celkovou závažnost jako střední, což se také projevilo ve výši sankce, kterou se rozhodl za porušení povinností uvedených ve výroku rozhodnutí uložit.

V žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 15. 11. 2016, č.j. SZPI/AC455-42/2016, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, k námitce účastníka řízení, že správní orgán prvního stupně posoudil v úvaze o závažnosti zákonná hlediska pouze u nejzávažnějšího správního deliktu, mimo jiné uvedla, že takový postup považuje přípustný. Správní orgán prvního stupně postupoval správně, pokud zjištěné správní delikty vyhodnotil a konstatoval, o jaké delikty se jednalo a které předpisy byly porušeny. Ze sedmi zjištěných deliktů hodnotil ten nejpřísněji postižitelný a u tohoto hodnotil při rozhodování o výměře pokuty zákonná hlediska podle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. Skutečnost, že se účastník řízení dopustil dalších správních deliktů (celkem sedmi) hodnotil správní orgán prvního stupně v úvaze o závažnosti těchto deliktů jako obecnou přitěžující okolnost. Odvolací orgán konstatuje, že správní orgán má ve své úvaze hodnotit skutečnosti určující pro stanovení závažnosti protiprávního jednání, to však neznamená, že by musel hodnotit veškerá kritéria u všech spáchaných správních deliktů. Pokud tedy správní orgán prvního stupně hodnotil závažnost správního deliktu jen u nejpřísněji postižitelného správního deliktu a neučinil tak u zbývajících deliktů, když tyto delikty hodnotil pouze jako přitěžující okolnost - souběh, nelze na tento postup nahlížet jako na nesprávný. Hodnocení skutečnosti, že došlo k souběhu správních deliktů, jako přitěžující okolnosti považuje odvolací orgán za přípustnou úvahu správního orgánu prvního stupně, neboť i v rámci aplikace absorpční zásady je v souladu s judikaturou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 9/2008-328) možné hodnotit souběh správních deliktů k tíži účastníka řízení. Mnohost správních deliktů je

pak dle odvolacího orgánu logicky obecnou přitěžující okolností. V daném případě došlo k souběhu sedmi správních deliktů, přičemž nejpřísněji postižitelný správní delikt je možné sankcionovat až do výše 50 000 000,- Kč dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. Odvolací orgán vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně se vypořádal se všemi zákonnými hledisky dle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. Odvolací orgán je toho názoru, že veškerá hlediska závažnosti byla posouzena jednotlivě i ve vzájemném kontextu. Při hodnocení celkové závažnosti protiprávního jednání dle § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. se odvolací orgán ztotožňuje se závěrem správního orgánu prvního stupně, že se jednalo o protiprávní jednání středně závažné.

Ohledně ukládání sankce za více správních deliktů došel Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*Při souběhu deliktů je třeba posoudit jejich závažnost pro určení výše pokuty v jejich komplexu. ... Stěžovatelka rozhodně nemá pravdu, že by snad správní orgán musel posuzovat závažnost každého jednoho ze sedmi správních deliktů zvlášť. Stěžovatelčin postoj by vedl jen ke zdlouhavému odůvodnění, které by konec konců nebylo ani přehledné ani srozumitelné. Klíčové je, že správní orgán nepřihlédl jen k nejzávažnějšímu deliktu, ale hodnotil všechny delikty v jejich kontextu a celku. ... NSS tedy uzavírá, že veškeré úvahy správního orgánu nebyly omezeny jen jedním (nejzávažnějším) deliktem, ale důsledně zvažovaly všechny delikty, kterých se stěžovatelka dopustila. Správní orgán žádný delikt nepominul.*“ (bod 13 rozsudku ze dne 17. 8. 2017, č.j. 10 As 54/2017-58).

K tomu zdejší soud konstatuje, že v daném případě se správní orgány podrobně zabývaly skutkovou podstatou každého ze sedmi správních deliktů. Z rekapitulovaného odůvodnění výše pokuty je pak zřejmé, že nebylo přihlédnuto jen k nejzávažnějšímu deliktu, nýbrž byly hodnoceny všechny delikty v jejich kontextu a celku. Také v právě přezkoumávané věci tudíž v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nebyly úvahy Státní zemědělské a potravinářské inspekce omezeny jen nejzávažnějším deliktem, ale byly zváženy všechny delikty a nebyl opomenut žádný delikt, jichž se žalobce dopustil.

### 3) Zásada ne bis in idem:

Žalobce namítá, že v daném případě došlo k porušení zásady *ne bis in idem*.

K tomu se Krajský soud v Brně ve srovnatelném případě v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č.j. 30A 121/2015-67, vyjádřil takto: „*K takto uplatněné námitce krajský soud uvádí, že správní orgány v rámci hodnocení jednoho z kritérií pro uložení sankce, a to hlediska závažnosti protiprávního jednání žalobce, hodnotily formu prodeje a nabídky k prodeji zákazníkům jako nejzávažnější způsob uvádění nevyhovujících potravin do oběhu. Zákon o potravinách definuje v ustanovení § 2 písm. o) „uvádění do oběhu“ jako nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přepravu pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu. Potraviny tedy dle uvedené definice mohou být do oběhu uváděny různou formou, přičemž nelze odhlížet od skutečnosti, že jednotlivé formy uvádění potravin do oběhu mají pro spotřebitele odlišné důsledky. V tomto směru tedy nelze úvahám správního orgánu I. stupně ničeho vytknout. Smyslem právní úpravy na úseku potravinového práva je mj. ochrana zdraví obyvatel a spotřebitelů, kteří jsou ze všech forem uvádění do oběhu ve smyslu ustanovení § 2 písm. o) zákona o potravinách nejvíce ohroženi právě při samotném prodeji či nabízení k prodeji, kdy se již potraviny*

*dostávají do jejich přímé dispozice, na rozdíl např. od skladování či přepravy (k tomu shodně srovnej též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2009, č.j. 29 Ca 52/2008-63, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V projednávané věci byly jednotlivé správní delikty žalobce podřazeny skutkovým podstatám, které v zásadě umožňují odstupňování intenzity nezbytné k naplnění skutkové podstaty na straně jedné a na straně druhé intenzity další – vyšší a z hlediska naplnění skutkové podstaty nevyčerpané, která teprve by měla význam z hlediska úvah o výši pokuty, a to jako okolnost přitěžující či polehčující. Tedy uváděl-li žalobce do oběhu nevyhovující potraviny, ať už z důvodu nesplnění požadavků na jakost či bezpečnost potravin, porušil tím povinnosti jemu stanovené potravinovým právem, a naplnil tak znaky daných skutkových podstat. Tato skutečnost však nebrání tomu, aby v rámci navazující úvahy o výši sankce byla jako okolnost přitěžující hodnocena sama konkrétní forma uvádění nevyhovujících potravin do oběhu (prodej/skladování/přeprava apod.), jako tomu bylo i v nyní projednávané věci. Uvedeným hodnocením tak dle krajského soudu správní orgány neporušily zákaz dvojího přičítání.“.*

Tento názor Krajského soudu v Brně byl aprobován Nejvyšším správním soudem v bodě 14 jeho rozsudku ze dne 17. 8. 2017, č.j. 10 As 54/2017-58: „NSS se neztotožňuje ani s argumentem, že správní orgány přičetly stěžovatelce k tíži uvádění nevyhovujících potravin do oběhu, což je však znak skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, ve znění do 31. 12. 2014. I zde lze plně odkázat na vyčerpávající závěry krajského soudu, který uvádí, že správní orgány z hlediska závažnosti deliktu hodnotily formu prodeje a nabídky k prodeji zákazníkům jako nejzávažnější způsob uvádění nevyhovujících potravin do oběhu. Zákon o potravinách definuje v § 2 písm. o) uvádění do oběhu jako nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přepravu pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu. Potraviny tedy dle uvedené definice mohou být do oběhu uváděny různou formou, přičemž nelze odhlížet od skutečnosti, že jednotlivé formy uvádění potravin do oběhu mají pro spotřebitele odlišné důsledky. Je nesporně rozdíl mezi skladováním nevyhovujících potravin, na straně jedné, a jejich prodejem, na straně druhé.“.

S těmito názory se zdejší soud zcela ztotožňuje.

#### 4) Ostatní námitky:

Zbývající žalobcovy námitky jsou prezentovány ve zcela obecné podobě. Nemohou tedy představovat skutečné žalobní body, protože z nich není patrné, z jakých konkrétních skutkových a/nebo právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. S takto koncipovanými námitkami se nelze vypořádávat, protože není zřejmé, co by vlastně mělo být ještě předmětem soudního přezkumu.

K přiměřenosti uložené pokuty žalovaný správní orgán v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 15. 11. 2016, č.j. SZPI/AC455-42/2016, uvedl: „Pokud jde o namítanou přiměřenost konkrétní výše uložené pokuty, odvolací orgán uvádí, že za spáchání nejprísneji postižitelného správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb. je možné v rámci provedené kvalifikace uložit sankci až do výše 50 000 000,- Kč dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. Uložená pokuta je při samé spodní hranici (odpovídá tak celkovému hodnocení závažnosti spáchaných deliktů), a to ve výši 242 000,- Kč, což činí 0,48

% z maximální možné výše, což je vzhledem k celkové závažnosti protiprávního jednání nutné považovat za pokutu spíše nízkou. Odvolací orgán k námitce účastníka řízení také uvádí, že správní orgán prvního stupně se řádně zabýval odůvodněním ukládané sankce a zároveň dostatečně popsal úvahy, které ho k uložení této sankce vedly, čímž je zcela přezkoumatelná. Postup správního orgánu prvního stupně tak byl dle odvolacího orgánu plně v souladu s účastníkem řízení uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Odvolací orgán dále dodává, že aby měla uložená pokuta efekt, je nutné, aby byla ukládána v souladu s funkcemi správního trestání. V tomto smyslu odvolací orgán dále uvádí, že funkcemi uložených pokut jsou zejména funkce preventivní a represivní. Represivní funkce spočívá v potlačení stávajícího protiprávního jednání. Aby byla tato funkce efektivní, je nutné, aby uložená sankce nebyla nevýznamného charakteru. Účastník řízení by ji měl pocítit ve své majetkové sféře proto, aby upuštění od protiprávního jednání mělo pro něj i ekonomický význam. Funkcí preventivní je cílem předcházet tomuto protiprávnímu jednání, a to jak u pachatele konkrétního správního deliktu, tak i u neurčitého množství dalších subjektů v budoucnu. Cílem správního trestu je, aby uložená sankce byla adekvátní, tzn. aby odpovídala skutečností daného případu, závažnosti a aby plnila obě výše zmíněné funkce. Odvolací orgán je přesvědčen, že pokuta v dané výši 0,48 % horní hranice zákonné sazby plní spíše funkci preventivní. Odvolací správní orgán je toho názoru, že výše uložené pokuty odráží charakter protiprávního jednání, výše popsanou závažnost protiprávního jednání, nevybočuje z mezí rozhodovací činnosti SZPI a je v souladu také se zásadou legitimního očekávání.“. Soud s touto argumentací žalovaného správního orgánu souhlasí a na rozdíl od žalobce – uloženou pokutu za zcela zjevně nepřiměřenou nepovažuje.

V závěru části IV. žaloby žalobce v ostatním odkazuje na své odvolání ze dne 1. 9. 2016, které tímto činí součástí žalobního návrhu. V této souvislosti již Vrchní soud v Praze judikoval: „*Žaloba, která odkazuje na důvody opravného prostředku, který žalobce podal v řízení před správním orgánem, nevyhovuje ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. [nyní: § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti naříkaného rozhodnutí explicitně v žalobě uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly rozhodnutí správního orgánu.*“ (rozsudek ze dne 17. 2. 1995, č.j. 6 A 15/94-39). Z tohoto důvodu se soud nemohl zabývat námitkami žalobce, které byly uvedeny v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale nebyly uplatněny v žalobě proti rozhodnutí o odvolání.

## V. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalobkyním, které ve věci úspěch neměly. V přezkoumávané věci však žalovanému žádné náklady řízení před soudem, které by nebyly součástí nákladů běžné úřední činnosti orgánů veřejné správy hrazených z veřejných rozpočtů, nevznikly, a proto soud rozhodl, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

***P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.***

V Plzni dne 27. února 2018

**JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.**  
předseda senátu

Za správnost: K.

