



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: Tesco Stores ČR a.s.**, se sídlem Vršovická 1527/68b, Praha 10, *zastoupeného Mgr. Ludkem Šrubařem, advokátem se sídlem Kaprova 42/14, Praha 1*, proti **žalovanému: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno 3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2014, čj. SZPI/AC470-26/2013,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 20. 6. 2014, čj. SZPI/AC470-26/2013, a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 18. 12. 2013, čj. SZPI/AC470-18/2013, se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15.342,- Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Ludka Šrubaře do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce jako provozovatel potravinářského podniku podle správních orgánů naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) 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“), za což mu byla podle § 17 odst. 3 písm. c) téhož

zákona uložena pokuta ve výši 600.000,- Kč [rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 18. 12. 2013, čj. SZPI/AC470-18/2013, ve spojení s rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 20. 6. 2014, čj. SZPI/AC470-26/2013].

Podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství upravujícími požadavky na potraviny [*in concreto*: nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002 (dále jen „nařízení (ES) č. 178/2002“)].

II. Řízení před správními orgány

Dne 14. 5. 2013 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, provedla v provozovně žalobce na adrese ... (dále jen „provozovna Sušice“), kontrolu dodržování povinností při prodeji potravin.

Z protokolu o zkoušce vyplynulo, že potravina mák modrý, označení šarže B 05 07 13, jejíž vzorek byl odebrán při uvedené kontrole, obsahuje 238,2 mg morfinu v 1 kg potravin (se specifikací „nesmí být přítomen v množství vyšším, než je bezpečné“) [protokol o zkoušce provedené Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, odborem zkušební laboratoře Inspektorátu v Praze, ze dne 3. 6. 2013, č. D014-40529/13/A03].

Ve správním spisu se dále nacházejí materiály ke zhodnocení zdravotního rizika obsahu morfinu v máku zpracovanému Státním zdravotním ústavem (SZÚ), Centrem zdraví, výživy a potravin.

Dne 3. 12. 2013 pod čj. SZPI/AC470-9/2013 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, oznámila žalobci zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb.

Dne 18. 12. 2013 pod čj. SZPI/AC470-18/2013 vydala Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, toto rozhodnutí:

I. Žalobce dne 14. 5. 2013 ve své provozovně Sušice uváděl do oběhu potravinu: Mák modrý á 250 g, výrobce ALFA SORTI s.r.o. (Slovensko), označení šarže: B 05 07 13, kontrolovaná dávka 1 kg, velikost výrobku 250 g, do laboratoře odebráno 500 g, u níž laboratorními rozbory zjištěn obsah morfinu 238,2 mg/kg. V souladu se zhodnocením rizika Státního zdravotního ústavu týkajícího se obsahu morfinu v máku lze konstatovat, že potravina je škodlivá pro zdraví a tudíž nebezpečná. Uvedení této potravin na trh je v rozporu s požadavky čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002. Tímto jednáním žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle v § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. Dle sdělení žalobce mu bylo celkově dodáno 7056 kusů a staženo z dalšího oběhu 173 kusů. Za to mu byla podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. uložena pokuta ve výši 600.000,- Kč.

II. Podle § 3 odst. 4 písm. b) zákona č. 146/2002 Sb. je žalobce povinen uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 3.430,- Kč.

III. Podle § 79 odst. 5 správního řádu je žalobce povinen uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. V rámci odvolání bylo uplatněno vyjádření dodavatele ALFA SORTI s.r.o., které se dovolává odborné práce „Mak siaty – podmienky pestovania v SR, umiest'ovanie na trh, výskyt alkaloidov a analýza rizika“, zpracované Ing. Jaroslavem Remžou, Státní veterinární a potravinářská správa Slovenské republiky, červen 2008.

Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014, čj. SZPI/AC470-26/2013, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, odvolání žalobce zamítla a odvoláním napadené rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 18. 12. 2013, čj. SZPI/AC470-18/2013, potvrdila.

III. Žalobní body

V žalobě se kontrolovaná potravina označuje jako „*sporná potravina B050713*“ a výše uvedené posouzení provedené Státním zdravotním ústavem jako „*dokument SZÚ*“.

V čl. V. žaloby žalobce zdůrazňuje, že žádný právní předpis, ať už na národní české úrovni nebo na evropské úrovni, v době kontroly ani v době vydání napadeného rozhodnutí neupravoval, resp. nestanovoval pevné limity pro maximální obsah morfinu v potravině. Za této situace není legálního důvodu pro závěr, že uvedením sporné potravin B050713 na trh jednal žalobce protiprávně. Žalobce trvá na tom, že sporná potravina není zdraví škodlivá. V dané situaci nebylo možné legálně zjistit, zda potravina obsahující v sobě morfin v určitém množství je nebo není zdraví škodlivá, protože nebylo objektivně možné porovnání zjištěných výsledků z laboratorního rozboru s legislativními limity obsahu morfinu v potravině. Odvolávání se správního orgánu na dokument SZÚ neobstojí, uvedený dokument nemá sílu všeobecně závazného právního předpisu. Žádný právní předpis ani neupravuje, resp. nestanoví kompetence SZÚ posuzovat rizikovitost, resp. nebezpečnost potravin a látek v nich obsažených. SZÚ je příspěvkovou organizací Ministerstva zdravotnictví, jehož primární úlohou je příprava podkladů pro národní zdravotní politiku, ne vydávání všeobecně závazných právních aktů nebo jiných podobných dokumentů v dané oblasti. Jestliže správní orgán nebyl objektivně schopen sám posoudit rizikovitost morfinu ve sporné potravině B050713, bylo jeho povinností, protože se jednalo o odbornou otázku, ustanovit znalce (§ 56 správního řádu). Posouzení rizikovitosti sporné potravin B050713 na zdraví člověka je odbornou otázkou patřící do kompetencí znalce z příslušného odboru. Dokumenty vydané SZÚ, přestože obsahují limity látek obsažených v potravinách, nemohou sloužit jako zákonný podklad pro vydání správního rozhodnutí.

V čl. VI. žaloby se namítá, že dokument SZÚ se netýká zhodnocení zdravotního rizika obsahu morfinu ve sporné potravině B050713. Z tohoto dokumentu vyplývá, že SZÚ při vypracování svého stanoviska neměl k dispozici laboratorní rozbor, resp. protokol týkající se sporné potravin B050713 a ani jiné další podpůrné informace, které by mu umožnily objektivně a hodnověrně posoudit rizikovitost sporné potravin B050713. Bez těchto údajů je, jak uvádí samotný SZÚ, hodnocení rizika jen ve všeobecné rovině. Stejně tak SZÚ jako podstatné uvádí, že při vypracování jeho stanoviska, resp. dokumentu absentovaly následující

informace: 1. detailní rozbor, resp. protokol chemické analýzy, která by doložila obsah dalších alkaloidů, které se s morfinem ve sporné potravíně B050713 nacházejí, a to zejména kodein, thebain, oripavin, papaverin a noscapin, protože efekt morfinu na lidský organismus je ovlivněn směsí alkaloidů, nejen morfinem; 2. údaje o proporcionálním obsahu alkaloidů k hodnotám HBDG EFSA; 3. způsob kulinářského zpracování máku samotným spotřebitelem, u kterého se vyskytly zdravotní potíže, protože už i samotné jednoduché zpracování máku spotřebitelem, jako je namočení, mletí, pečení, může obsah alkaloidů včetně morfinu snížit o 90 %; 4. charakteristika údajně postiženého spotřebitele, včetně tělesné hmotnosti, věku, jakož i přecitlivělosti na některé látky; 5. zdravotní záznam údajně postiženého spotřebitele potvrzující, že právě v důsledku sporné potraviny B050713 měl zdravotní potíže. Vzhledem k uvedenému nelze rozhodnutí správního orgánu, které se opírá o dokument SZÚ, považovat za správné a tedy zákonné. Z čl. 14 odst. 9 nařízení (ES) č. 178/2002 vyplývá, že potravina je bezpečná, pokud vyhovuje vnitrostátnímu potravinovému právu, které tvoří zákony a jiné právní předpisy. V dané věci žalobce tvrdí, že správní orgán neprokázal, že by vůbec existovalo ustanovení vnitrostátního potravinového práva, které by limitovalo obsah morfinu v potravíně. Závěr o nebezpečnosti sporné potraviny B050713 proto neobstojí.

V čl. VII. žaloby se uvádí, že správní orgán ve vztahu k bezpečnosti potravin považuje za klíčový čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se stručně konstatuje, že sporná potravina B050713 je zdraví škodlivá, protože zjištěný obsah morfinu v ní má pravděpodobně krátkodobé účinky na zdraví osoby, která ho konzumuje, což už samo o sobě vede k závěru, že se jedná o potravinu nebezpečnou. Správní orgán však už blíže nespecifikuje, co je třeba rozumět pod pojmem „pravděpodobnost krátkodobých účinků na zdraví osoby, která ho konzumuje“ a jaké konkrétní krátkodobé účinky by mohla sporná potravina B050713 vyvolat, zda se jedná o účinky zdraví škodlivé nebo zdraví prospěšné, ale ani to z jakých okolností pravděpodobnost nějakých vlivů na zdraví člověka vyvozuje. Správní orgán tedy své rozhodnutí dostatečně a srozumitelně nezdůvodnil. Nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, protože stručné konstatování o (nespecifikovaném) vlivu potraviny na zdraví člověka je nepřesvědčivé.

V čl. VIII. žaloby žalobce dodává, že pokud by soud i přes výše uvedenou argumentaci dospěl k závěru, že žalobce jednal protiprávně, žádá žalobce, aby soud upustil od uložení pokuty, event. výši uložené pokuty přiměřeně snížil, a vzal do úvahy tyto okolnosti: 1. v případě žalobce jde o první, tedy ojedinělé (tvrzené) porušení právní povinnosti; 2. 6.883 ks sporné potraviny B050713: Mák modrý á 250 g od obchodní společnosti ALFA SORTI s.r.o. bylo spotřebitelům prodaných, přičemž nebyly zjištěny žádné zdraví škodlivé následky požití předmětné potraviny; 3. obsah morfinu v množství 238,2 mg se nachází v 1 kg máku modrého, přičemž je objektivně nemožné, aby spotřebitel spotřeboval uvedené množství předmětné potraviny; 4. smyslem a účelem zákona není trestat obchodní společnosti, které potraviny uvádějí na trh, ale především preventivní působení ve formě odstranění nedostatků, tj. stažení výrobků z oběhu, resp. z trhu, což v konečném důsledku bylo v daném případě uskutečněno; 5. správní orgán vycházel při stanovení výše pokuty z „rozsahu podnikání účastníka řízení“, který redukoval na výši základního kapitálu, což je podle žalobce neadekvátní. Žalobce je reálně ve ztrátě a uložená pokuta je pro něj velmi vysoká a přesahuje

preventivní význam pokuty, jak ho zdůrazňuje správní orgán. Z uvedených důvodů považuje žalobce uloženou pokutu v sumě 600.000,- Kč za neadekvátní.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, se k žalobě písemně vyjádřila dne 11. 3. 2015 pod čj. SZPI/AC470-32/2013.

Žalobce nikterak nezpochybnil, že předmětná potravina Mák modrý obsahovala akreditovanou laboratoří naměřenou hodnotu 238,2 mg/kg morfinu. V době kontroly v provozovně Sušice nebyl legislativně stanoven číselný limit z hlediska povoleného obsahu morfinu v máku. Ve skutečnosti zdravotní limit obsahu morfinu v dané potravíně není stanoven ani nyní. Otázkou v daném případě však je, zda žalobce mohl z hlediska právních předpisů uvádět do oběhu předmětnou potravinu zcela bez omezení obsahu morfinu. Žalovaný se domnívá, že nikoliv, neboť je obecně známou skutečností, že morfin je omamná, návyková látka, přičemž vysoký obsah morfinu v potravíně může spotřebiteli způsobovat závažné zdravotní potíže. Přístup, který lze vyvodit z námitek žalobce (tj. pakliže není stanoven legislativní zdravotní limit obsahu morfinu, nic nebrání jednotlivým provozovatelům potravinářských podniků uvádět potraviny s libovolným obsahem morfinu do oběhu), by tak ve svém výsledku mohl znamenat přímé ohrožení zdraví či života spotřebitelů.

Na uvedenou problematiku je nutno pohlížet optikou čl. 14 nařízení (ES) č. 178/2002. V daném případě žalovaný naznal, že nelze považovat potravinu za bezpečnou, neboť je považována za škodlivou pro zdraví dle čl. 14 odst. 2 písm. a) uvedeného nařízení. Z hlediska toho, zda se jedná o potravinu škodlivou pro zdraví, vzal žalovaný v úvahu, že zjištěný obsah morfinu u uvedené potraviny má pravděpodobně krátkodobé účinky na zdraví osoby, která ji konzumuje, dle čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení (ES) č. 178/2002 (str. 6 napadeného rozhodnutí). Z hlediska neuvedení konkrétních krátkodobých zdravotních účinků, což je jedna z námitek žaloby, je možné odkázat na popis vlastností morfinu, kterému se prvoinstanční orgán poměrně podrobně věnoval v odůvodnění svého rozhodnutí [str. 3], přičemž zde odkázal i na další zdroje uvádějící obecně známé skutečnosti ohledně působení této omamné látky na lidské zdraví (např. <http://cs.wikipedia.org/wiki/Morfin>). I samotný přímo použitelný právní předpis na úrovni Evropské unie tedy počítá s tím, že při rozhodování o možném porušení požadavků na bezpečnost potraviny bude brána v úvahu již pouhá pravděpodobnost škodlivých účinků pro zdraví spotřebitelů. Z hlediska pravděpodobného účinku na zdraví je pak možné podotknout, že v daném případě byl zjištěný obsah morfinu v máku, tj. 238,2 mg/kg, neobvykle vysoký, když, jak vyplývá z obsahu spisu, u potravin Racionella Mák mletý 100 % na přípravu náplně nebo posypu á 170 g, a Racionella Maková náplň sypká směs k přípravě náplně á 150 g, které byly odebrány inspektory SZPI v rámci téže kontroly, byl zjištěn obsah morfinu 11,6 mg/kg, resp. 9,10 mg/kg – tedy hodnoty mnohonásobně nižší než v posuzované věci.

Žalovaný ovšem zdůrazňuje, že při neexistenci právního předpisu, který by stanovoval bezpečnostní limity pro maximální obsah morfinu v potravíně, byl zcela klíčovým při rozhodování správních orgánů závěr zhodnocení zdravotního rizika v máku vypracovaný Státním zdravotním ústavem. Ministerstvo zdravotnictví vzneslo dne 7. 1. 2013 požadavek na

SZÚ ke zhodnocení zdravotního rizika a posouzení bezpečnosti potraviny mák modrý, původem ze Slovenska, v němž bylo zjištěno množství morfinu 123,4 mg/kg (tedy téměř poloviční než v právě projednávané věci). SZÚ na základě této žádosti vydal dne 18. 4. 2013 zhodnocení zdravotního rizika obsahu „morfinu“ v máku. SZÚ zde poukázal na doporučení obsahu morfinu 4 mg/kg máku ze strany BfR (Bundesinstitut für Risikobewertung) vypracované již v roce 2006. K tomu uvedl, že pakliže se vezme v úvahu pravděpodobnost maximální ztráty, související s kulinární úpravou máku ve výši 90 %, činilo by doporučení pro obsah morfinu 43 mg/kg máku. V samém závěru hodnocení je pak uvedeno, že vzorek máku s obsahem 123,4 mg morfinu/kg nelze považovat za bezpečný ve smyslu článku 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002. Z důvodu chybného přepisu a kopírování pak sice SZÚ následně přistoupil k dílčím opravám svého hodnocení rizika, nicméně i v opravené verzi ze dne 3. 12. 2013 je obsaženo jednak doporučení pro obsah morfinu 43 mg/kg máku, tak i závěr o tom, že předmětnou potravinu mák modrý nelze považovat za bezpečnou ve smyslu článku 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002. Tyto podstatné závěry tedy zůstaly nezměněny. Žalovaný považuje tyto závěry hodnocení rizika bezpečnosti potraviny mák provedeného Ministerstvem zdravotnictví, potažmo SZÚ, především pak závěr o tom, že danou potravinu nelze shledat jako bezpečnou, za směrodatné i ve vztahu k hodnocení bezpečnosti potraviny Mák modrý á 250 g, výrobce ALFA SORTI s.r.o., Zvolen, Slovensko, označení šarže: B 05 07 13, v níž byl zjištěn obsah morfinu 238,2 mg/kg, když tato hodnota obsahu morfinu je řádově dvakrát vyšší, než ve shora citovaném případě (a ve vztahu k doporučení 43 mg morfinu/kg máku je pak více než 5x vyšší). Lze poukázat na to, že poznatky z hodnocení rizika SZÚ i s výslovným uvedením limitu 43 mg/kg (tedy se započítanou 90 % ztrátou při kulinářské úpravě) jsou k dispozici na internetové stránce Státního zdravotního ústavu: <http://www.szu.cz/tema/bezpecnost-potravin/ne-kazdy-mak-na-trhu-je-povazovan-za-bezpecny-pro-obsah>.

Z hlediska námitky žalobce, že SZÚ je příspěvkovou organizací Ministerstva zdravotnictví, jehož primárním úkolem je příprava podkladů pro národní zdravotní politiku a nikoliv vydávání obecně závazných právních aktů v dané oblasti, žalovaný nadále trvá na tom, že pravděpodobné zdravotní riziko potravin (a z toho plynoucí škodlivost potraviny pro zdraví) je nezbytné posuzovat na základě hodnocení rizika věcně příslušného Ministerstva zdravotnictví. K otázce zákonných kompetencí k vydání hodnocení rizika orgánem ochrany veřejného zdraví žalovaný podotýká, že tato kompetence vychází z ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je Ministerstvo zdravotnictví ústředním orgánem státní správy pro mj. zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost. Citace relevantních ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ohledně systému hodnocení a řízení zdravotních rizik je součástí napadeného rozhodnutí (str. 7, první odstavec), na které tímto žalovaný odkazuje. Z uvedeného je tedy zřejmé zmocnění pro Ministerstvo zdravotnictví vyhodnocovat zdravotní riziko, jak v jeho nejobecnější podobě, tak konkrétní riziko pro zdraví spotřebitelů ve vztahu k obsahu konkrétní látky (zde morfinu) v potravine. Na okraj pak žalovaný poznamenává, že od 1. 1. 2015, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 139/2014 Sb., je v ustanovení § 16a zákona č. 110/1997 Sb. výslovně zakotveno, že SZÚ poskytuje na žádost Ministerstva zemědělství nebo orgánů dozoru podle §

16 odst. 1 písm. b) a c) tohoto zákona hodnocení zdravotního rizika z potravin podle čl. 3 nařízení (ES) č. 178/2002.

K tvrzení žalobce, že při tvorbě citovaného hodnocení rizika bezpečnosti potravin mák ze dne 18. 4. 2013, respektive dne 3. 12. 2013, Státní zdravotní ústav neměl informace ohledně detailního rozboru chemické analýzy dané potravin, údajů o proporcionálním obsahu alkaloidů, způsobu kulinářského zpracování máku spotřebitelem, u něhož se vyskytly zdravotní potíže, charakteristiky údajně postiženého spotřebitele a jeho zdravotního záznamu, lze uvést, že z předmětného hodnocení rizika vyplývá, že SZÚ vzal při hodnocení tyto skutečnosti v úvahu a řádně se s nimi vypořádal (což je zřejmé ze závěrů uvedených na str. 1 hodnocení SZÚ). Riziko obsahu morfinu v máku 123,4 mg/kg SZÚ posoudil v obecné rovině, kdy i přes výše uvedenou absenci detailních informací konstatoval, že předmětnou potravinu s uvedeným obsahem morfinu nelze považovat za bezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002 a doporučit lze hodnotu v množství 43 mg morfinu/1 kg máku. Vzhledem ke všem okolnostem případu (tj. výše popsany neobvykle vysoký obsah morfinu v posuzovaném máku, který takřka 2x převyšuje hodnotu zjištěnou v máku, který byl předmětem hodnocení rizika SZÚ, obecné doporučení BfR 4 mg morfinu/1 kg máku a žalobcem potvrzené krátkodobé účinky obdobné tabletě léku na tlášení bolesti Sevredol) považuje žalovaný nadále skutkový stav za dostatečně prokázaný laboratorním rozбором, přičemž pro závěr o tom, že potravina Mák modrý á 250 g, výrobce ALFA SORTI s.r.o., Zvolen, Slovensko, označení šarže: B 05 07 13, nebyla bezpečná, respektive byla škodlivá pro lidské zdraví, je klíčové hodnocení rizika bezpečnosti potravin mák ze dne 18. 4. 2013, respektive dne 3. 12. 2013, provedené SZÚ. Žalobce v dané věci nežádal o odběr vzorku pro doplňující odborný posudek, tento neanalyzoval a neexistoval tak laboratorní posudek odlišný od toho, který byl proveden v rámci úřední kontroly a je podkladem rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Navíc žalobce ani laboratorní výsledek vzešlý z úřední kontroly nezpochybňoval. Za této situace dle mínění žalovaného nebylo zapotřebí postupovat dle § 56 správního řádu a ustanovit znalce na vypracování znaleckého posudku ve vztahu k posouzení nebezpečnosti potravin, když skutkový stav byl zcela dostatečně prokázán provedením důkazů listinami správním orgánem prvního stupně. Ostatně námitka v tomto směru nebyla žalobcem v průběhu správního řízení vznesena, přičemž i pokud by byla, bylo by dle názoru žalovaného v daném případě ustanovování znalce v rozporu se zásadou procesní ekonomie, bez většího přínosu pro dané řízení.

S odkazem na čl. 14 odst. 9 nařízení (ES) č. 178/2002 žalobce poukazuje na to, že žalovaný neprokázal, že by vůbec existovalo ustanovení vnitrostátního práva, které by limitovalo obsah morfinu v potravině. Z uvedeného důvodu úvaha nad „bezpečností“ není dle žalobce namístě. K tomu žalovaný konstatuje, že v daném případě nelze aplikovat ustanovení čl. 14 odst. 9 nařízení (ES) č. 178/2002 – „*Neexistují-li žádné zvláštní předpisy Společenství, považuje se potravina za bezpečnou, je-li v souladu se zvláštními normami vnitrostátního potravinového práva členského státu, na jehož území je uvedena na trh, pokud jsou tyto předpisy vypracovány a uplatňovány, aniž jsou dotčena ustanovení Smlouvy, a zejména její články 28 a 30*“. Jak již vyplývá z výše uvedeného, sice neexistují zvláštní normy vnitrostátního práva stanovující zdravotní limit obsahu morfinu v máku, to však dle žalovaného neznamena, že se neaplikují obecná ustanovení týkající se uvádění na trh nikoliv

bezpečné potraviny - čl. 14 odst. 1 a odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002 (v daném případě na základě hodnocení rizika bezpečnosti potravin mák ze strany SZÚ).

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 23. 3. 2016 účastníci řízení setrvali na svých výše uvedených argumentacích. Soud provedl důkaz zejména vyjádřením Státního zdravotního ústavu, Centra zdraví, výživy a potravin, o zdravotním riziku obsahu morfinu v máku a vybranými partiemi odborné práce „Mak siaty – podmienky pestovania v SR, umiestňovanie na trh, výskyt alkaloidov a analýza rizika“, zpracované Ing. Jaroslavem Remžou, Státní veterinární a potravinářská správa Slovenské republiky, červen 2008.

VI. Posouzení věci krajským soudem

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 škodlivou pro zdraví. Podle čl. 14 odst. 4 nařízení (ES) č. 178/2002 se při rozhodování o tom, zda je potravina škodlivá pro zdraví, se berou v úvahu a) pravděpodobné okamžité nebo krátkodobé nebo dlouhodobé účinky dotyčné potraviny nejen na zdraví osoby, která ji konzumuje, ale také na zdraví dalších generací; b) pravděpodobné kumulativní toxické účinky; c) zvláštní zdravotní citlivost určité skupiny spotřebitelů, je-li potravina pro tuto skupinu spotřebitelů určena.

Správní orgány shledaly škodlivost kontrolované potraviny pro zdraví v důvodu uvedeném v čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení (ES) č. 178/2002.

Soud předesílá, že se se správními orgány ztotožňuje v řadě otázek, a to zejména co do možnosti vyvozovat odpovědnost, i když maximální přípustná výše morfinu v máku není stanovena žádným obecně závazným právním předpisem, a co do dostatečnosti obecného vymezení maximálního tolerovatelného množství látky (pokud by se tak stalo nesporným způsobem). V těchto ohledech soud odkazuje na vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě i na odůvodnění rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 20. 6. 2014, čj. SZPI/AC470-26/2013, i rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 18. 12. 2013, čj. SZPI/AC470-18/2013.

Podle § 56 věty první správního řádu závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce. Z uvedeného ustanovení plyne, že k ustanovení znalce se nepřistupuje, mají-li úřední osoby potřebné odborné znalosti nebo lze-li odborné posouzení skutečností opatřit od jiného správního orgánu. V právě přezkoumávané věci se postupovalo podle druhé z těchto eventualit.

Vyjádřila se také odborná literatura: „*Správní orgán může usnesením ustanovit znalce až tehdy, pokud nelze opatřit odborné posouzení daných skutečností ani od jiného správního orgánu, znalecký posudek je tedy subsidiárním institutem k obecné povinnosti správních*

orgánů vzájemně mezi sebou spolupracovat podle § 8 odst. 2.“ (Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 546) a „Slova „nelze je opatřit od jiného správního orgánu“ není možné interpretovat tak, že by správní orgán, který řízení vede, musel oslovit všechny ostatní správní orgány v republice s dotazem, zda potřebné odborné znalosti nemají. Z povahy věci by však měl být osloven zejména správní orgán, který má správnímu orgánu, který řízení vede, poskytovat metodickou pomoc, nebo správní orgán, u kterého lze tyto odborné znalosti logicky předpokládat.“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha 2013, str. 267).

Na rozdíl od žalobce má soud za to, že Státní zdravotní ústav byl a je oprávněn se vyjadřovat k otázkám výše uvedeného druhu. Je skutečností, že toto oprávnění lze jednoznačně dovodit až z právní úpravy účinné od 1. 1. 2015, kdy do § 16a zákona č. 110/1997 Sb. byl doplněn odstavec 8, podle něhož Státní zdravotní ústav poskytuje na žádost Ministerstva zdravotnictví nebo orgánů dozoru podle § 16 odst. 1 písm. b) a c) hodnocení zdravotního rizika z potravin podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002. Ve shodě s žalovaným správním orgánem má však soud za to, že pro rozhodnou dobu lze uvedené oprávnění považovat za založené – byť velmi obecným – ustanovením § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Státní zdravotní ústav tedy je oprávněn odborně posoudit „zdravotní riziko obsahu morfinu v máku“. Otázkou však je, zda jeho dokument z roku 2013 skutečně je odborným posouzením pravděpodobných účinků dotyčné potraviny na zdraví osob, které ji konzumují. Z § 56 věty první správního řádu lze dovodit, že na odborné posouzení skutečností od jiného správního orgánu třeba klást obdobné požadavky jako na znalecký posudek. Soud samozřejmě nemůže nahrazovat odborné posouzení skutečností od příslušného správního orgánu svou vlastní odbornou úvahou; je však oprávněn hodnotit toto odborné posouzení z takových hledisek, jako je úplnost, srozumitelnost, určitost, relace mezi zadáním a závěrem, relevance, kterou to má pro výsledek řízení, apod. Předmětné zhodnocení zpracované Centrem zdraví, výživy a potravin Státního zdravotního ústavu při testu na základě těchto kritérií podle názoru soudu nemůže obstát.

V předmětné věci je ve správním spisu založeno zhodnocení zdravotního rizika obsahu „morfinu“ v máku ze dne 18. 4. 2013 zn. S-SZU 01409/2013/2, CZVP 170/2013, zhodnocení zdravotního rizika obsahu „morfinu“ v máku – oprava ze dne 3. 12. 2013 zn. S-SZU 01409/2013/2, CZVP 429/2013, a text Ne každý mák na trhu je považován za bezpečný pro obsah morfinu (z internetových stránek Státního zdravotního ústavu). Text Ne každý mák ... by měl být internetovou verzí původního zhodnocení ve znění jeho opravy.

V těchto materiálech především absentuje posouzení škodlivosti morfinu pro zdraví. Správní orgán prvního stupně se k tomuto klíčovému problému sice vyslovil ve svém rozhodnutí ze dne 18. 12. 2013, čj. SZPI/AC470-18/2013 (str. 3 odst. 2), ale Státní zemědělská a potravinářská inspekce se přitom nemohla opírat o odborné posouzení Státního zdravotního ústavu a neprokázala, že by byla oprávněna se k této odborné otázce vyjadřovat sama.

V části nazvané Identifikace a charakterizace nebezpečnosti opiových alkaloidů v potravinách se v uvedených materiálech konstatuje tzv. „provisional daily upper intake level“ pro morfin ve výši 6,3 ug/kg t.hm./d a hodnota ARfD ve výši 10 ug morfinu / kg b.w./d (UF=3), načež se uzavírá, že pro další hodnocení byla použita hodnota HBDG z EFSA. Z toho nelze zjistit, proč, je-li tu starší tzv. „provisional daily upper intake level“ (2006) a mladší hodnota ARfD (2011), bylo nutno sáhnout zrovna pro hodnotu HBDG z EFSA. Ke speciálním zkratkám by nadto měly být připojeny příslušné vysvětlivky.

V části nazvané Expozice se v uvedených materiálech konstatuje poměrná skrovnost informací o spotřebě máku pro spotřebitele v České republice. Na základě interní studie, při které byla modelově určena dávka máku, kterou může zkonzumovat spotřebitel v ČR z typických produktů na trhu, pak byla vytvořena určitá tabulka. Tato tabulka se ovšem dostala jen do písemných materiálů, kdežto v internetové verzi se prostě nenachází, takže odborná veřejnost nemá možnost se k těmto dalším klíčovým údajům vyjádřit, když interní studie není přístupná a tabulkové údaje byly vynechány. Přitom sám SZÚ připouští skrovnost informací.

V závěru zhodnocení zdravotního rizika ze dne 18. 4. 2013 zn. S-SZU 01409/2013/2, CZVP 170/2013, je uvedeno: „Když bereme v úvahu pravděpodobně maximální ztráty ve výši 90 %, činilo by doporučení 17 mg/kg máku.“, zatímco v závěru zdravotního rizika – oprava ze dne 3. 12. 2013 zn. S-SZU 01409/2013/2, CZVP 429/2013, se uvádí: „Když bereme v úvahu pravděpodobně maximální ztráty ve výši 90 %, činilo by doporučení 43 mg/kg máku.“. Ve druhém z těchto materiálů se píše, že *„dne 2. 12. 2013 bylo CZVP SZÚ upozorněno, že v textu hodnocení rizika obsahu „morfinu“ v máku došlo v části charakterizace rizika pravděpodobně k použití chybných hmotnostních jednotek, vzhledem k dalšímu obsahu textu, a při hodnocení nejistoty rozkladu z 90 %, že je hodnota příliš nízká. Po prozkoumání textu původního dopisu skutečně nacházíme zmíněné chyby, které vznikly při přepisu a kopírování materiálů.“*. Soudným lidem se tedy sděluje, že naprosto rozhodující hodnotu bylo třeba nahradit hodnotou zhruba třikrát vyšší, neboť v prosinci se došlo k tomu, že na jaře vznikla chyba při přepisu a kopírování materiálů. Jaká je spolehlivost prosincové hodnoty, se kterou stojí a padá základ projednávané věci, nelze nijak ověřit, protože odborné posouzení provedené Centrem zdraví, výživy a potravin Státního zdravotního ústavu není na té úrovni, že by z předchozích částí vyplývaly navazující poznatky a samotný závěr.

Lze tudíž uzavřít, že není-li tu limitu obsaženého v právním předpise a dovozuje-li se odpovědnost jen na základě odborného posouzení, pak takové odborné posouzení, za jehož použití se ukládají pokuty ve výši statisíců a možná i vyšší, musí být s to projít jak odborným testem, tak testem úplnosti, srozumitelnosti, určitosti apod. Zhodnocení zdravotního rizika, o němž se v této věci opírají správní orgány, takovým odborným posouzením rozhodně není.

V odvolacím řízení byla uplatněna odborná práce „Mak siaty – podmienky pestovania v SR, umiestňovanie na trh, výskyt alkaloidov a analýza rizika“, zpracovaná Ing. Jaroslavem Remžou, Státní veterinární a potravinářská správa Slovenské republiky, červen 2008. K tomu se žalovaný vyjádřil tak, že má za to, že hodnocení předmětné potraviny jako nikoliv bezpečné nemůže změnit ani účastníkem řízení zaslaná odborná práce „Mak siaty – podmienky pestovania v SR, umiestňovanie na trh, výskyt alkaloidov a analýza rizika“.

S odbornou literaturou, pokud je pro danou věc relevantní, a uznávanými vědeckými názory totiž zcela jistě pracuje správní orgán provádějící hodnocení rizika. SZPI jako orgán dozoru v oblasti potravinového práva není nadána pravomocí k hodnocení rizika už jen z toho důvodu, že nedisponuje takovou odborností, aby si v daném případě, kdy nejde o skutečnost obecně známou nebo jí známou z předchozí úřední činnosti, sama o možné škodlivosti potravin pro lidské zdraví činila úsudek. Proto ani nemůže s hodnocením rizika Státního zdravotního ústavu, potažmo Ministerstva zdravotnictví polemizovat či jinak ho kriticky přezkoumávat.

V rámci dokazování při jednání soud zjistil, že v odborné práci „*Mak siaty – podmienky pestovania v SR, umiestovanie na trh, výskyt alkaloidov a analýza rizika*“ se dospívá k odlišným závěrům než ve výše uvedených materiálech zpracovaných Centrem zdraví, výživy a potravin Státního zdravotního ústavu. K této záležitosti soud konstatuje, že v obecné rovině by se dalo dát žalovanému správnímu orgánu za pravdu. Správní orgány České republiky jistě mohou věci posuzovat samostatně. V daném případě ovšem sám Státní zdravotní ústav připouští značné obtíže při posuzování klíčové otázky, není vyjeven žádný důvod, proč by dvě členské země Evropské unie měly k témuž přistupovat rozdílně, zhodnocení provedené Centrem zdraví, výživy a potravin Státního zdravotního ústavu je v rozporu s odborným stanoviskem renomovaného slovenského odborníka a vedoucího pracovníka s žalovaným správním orgánem srovnatelného správního orgánu Slovenské republiky. I s tímto podkladem pro vydání rozhodnutí tedy bylo třeba se věcně vyrovnat. Soud samozřejmě nenutí žalovaného, aby postupoval způsobem, který zmiňuje. Vzhledem k naprosté zásadnosti sporovaných poznatků však odborná práce slovenského autora, zaštitěná Státní veterinární a potravinářskou správou Slovenské republiky, měla být předložena k vyjádření Státnímu zdravotnímu ústavu nebo jiné domácí instituci, která je oprávněna výše uvedené odborné skutečnosti posuzovat. Bylo to o to důležitější, že česká i slovenská instituce zřejmě pracují s identickými východisky.

K *čl. VII.* žaloby může soud jen zdůraznit, že procesní vadu, která zatěžuje rozhodnutí správních orgánů, shledává v nedostatečné práci s podklady pro rozhodnutí, ne v nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů.

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož podaná žaloba byla ve výše uvedeném rozsahu shledána důvodnou, soud pro vady řízení podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a ze stejného důvodu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo [uvedené nedostatky nejsou bez újmy instance odstranitelné jen aktivitou odvolacího správního orgánu], a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Za této situace tu nejsou podmínky k upuštění od trestu za správní delikt ani k jeho snížení v mezích stanovených zákonem (k *čl. VIII.* žaloby) [arg.: „nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1“].

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož soudu nedošla specifikace nároku žalobce na náhradu nákladů řízení, bylo úspěšnému žalobci podle obsahu spisu přiznáno právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **15.342,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč, z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (9.300,- + DPH = 11.253,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (900,- + DPH = 1.089,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) žaloba a 3) účast na jednání před soudem dne 23. 3. 2016. Naproti tomu nebyla přiznána náhrada nákladů vynaložených na přiznání odkladného účinku žalobě, neboť ve vztahu k tomuto návrhu nebyl žalobce úspěšný. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e 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.

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 nejblíže 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 Plzni dne 23. března 2016

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková