



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobkyně: **Bidfood Czech Republic s. r. o.**, IČO 28234642
se sídlem V Růžovém údolí 553, 278 01 Kralupy nad Vltavou
zastoupena Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou
se sídlem Lindleyova 2686/1, 160 00 Praha

proti
žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**
se sídlem Slezská 100/7, 120 56 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 10. 2019, č. j. SVS/2019/106499-G,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 1. 10. 2019, č. j. SVS/2019/106499-G, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 45 389 Kč, a to do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Ivy Zothové.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Královéhradecký kraj (dále též jen „*správní orgán prvního stupně*“) svým rozhodnutím ze dne 21. 8. 2019, č. j. SVS/2019/099977-H, uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 17 odst. 2

písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o potravinách*“); zároveň byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady vynaložené při výkonu státního veterinárního dozoru za vyšetření úředních vzorků ve výši 5 180 Kč.

2. Přestupku se měla žalobkyně dopustit tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách a čl. 14 odst. 1 a 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „*nařízení č. 178/2002*“) nedodržela požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, když na základě výsledku laboratorního vyšetření úředního vzorku odebraného dne 28. 3. 2019 (Protokol o zkoušce č. HPK 2235/19 Státního veterinárního ústavu Praha ze dne 4. 4. 2019) byla v chlazených kuřecích prsních řízcích bez kosti a kůže (třída jakosti A, PL 12114304 WE, datum výroby 27. 3. 2019, datum použitelnosti 3. 4. 2019) prokázána přítomnost patogenního mikroorganismu *Salmonella sp.* Dle výsledku typizace se jednalo o sérovar *Salmonella Infantis*, který byl v kuřecích prsních řízcích zjištěn v 5 jednotkách z 5 dílčích vzorků.
3. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo prvostupňové rozhodnutí částečně změněno (*odstraněním zjevných formálních vad souvisejících právních předpisů, podle kterých se vedlo řízení; doplněním místa spáchání přestupku a žalobkyni uložené povinnosti nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč*). Ohledně viny a trestu bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že by bylo nutné považovat potravinu automaticky za nebezpečnou, pokud obsahuje bakterii *Salmonella Infantis*. Svůj názor odvodila od toho, že nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny (dále jen „*nařízení č. 2073/2005*“), v příloze č. 1, kapitole 1, bodě 1.28 uvádí jako nebezpečné čerstvé drůbeží maso s obsahem sérovaru *Salmonella Typhimurium* a *Salmonella Enteritidis*, nikoliv s obsahem jiných sérovarů *Salmonelly*.
5. Nařízení č. 178/2002, stanovující obecné požadavky na bezpečnost potravin, je dle žalobkyně obecné nařízení, jež je konkretizováno právě kritérii stanovenými v nařízení č. 2073/2005. V jejím případě tak nemohlo dojít k naplnění definice nebezpečné potraviny dle obecného nařízení, neboť speciální nařízení bylo dodrženo. Poukazovala na to, že dle různých zdrojů jsou nejnebezpečnější sérovary právě *Salmonella Typhimurium* a *Salmonella Enteritidis*. Z komplexní úpravy výše citovaných nařízení plyne, že právě proto byla úprava specifikována pro tyto dva sérovary. Žalobkyně tak odmítla názor žalované, že by specifikace dvou typů – a opomenutí jiných – v nařízení č. 2073/2005 byla volena jen a pouze z ekonomických důvodů.
6. Poukázala na to, že žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala naplnění definice nebezpečné potraviny ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 s tím, že bakterie *Salmonelly* vyvolávají závažné onemocnění u lidí, což je skutečnost naprosto všeobecně známá, tudíž ji není nutné jakkoli dokazovat, potvrzovat či ji ještě zvláštním způsobem posuzovat nebo ověřovat, zda nehrozí epidemie. Vůbec se nezabývala individuálním posouzením nebezpečnosti kuřecích prsních řízků v daném případě.

7. Upozornila na data Státního zdravotního ústavu, která dle ní prokazují, že sérovar *Salmonella Infantis* představuje mizivé nebezpečí, když v roce 2018 zapříčinil méně než 1 % onemocnění salmonelózou, což se vztahuje na veškeré konzumované potraviny, nikoli jen na drůbeží maso. Závěr žalované, že obsah bakterie *Salmonelly* v drůbežím mase činí tuto potravinu automaticky nebezpečnou, proto žalobkyně odmítla.
8. Již v odvolání žalobkyně poukazovala na to, že žalovaná zcela opomenula datové výstupy Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (tzv. Rapid Alert System for Food and Feed, dále jen „RASFF“). Žalobkyně nesouhlasí s tím, že pokud je nějaká potravina v tomto systému uvedena, automaticky to znamená její nebezpečnost. Systém oznamoval riziko výskytu jiných sérovarů *Salmonelly* (než dvou nejčastějších) formou informace, z čehož lze usoudit, že není vyžadován rychlý postup ani stahování z trhu.
9. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že v roce 2018 z celkového počtu 11 256 výskytů salmonelózy v České republice bylo pouze 88 případů způsobeno sérovarem *Salmonella Infantis*, tj. méně než 1 % (data z přehledu výskytu vybraných alimentárních onemocnění v ČR a EU vydaného Státním zdravotním ústavem dne 10. 10. 2019, který přiložila k důkazu). Dle žalobkyně je naprosto zřejmé, že sérovar *Salmonella Infantis* nemůže představovat značné riziko pro lidské zdraví. V této souvislosti odkázala na národní program pro tlumení salmonel v chovech krůt, národní program pro tlumení salmonel v chovech kuřat chovaných na maso, národní program pro tlumení výskytu salmonel v chovech nosnic (*Gallus gallus*) produkujících konzumní vejce, národní program pro tlumení výskytu salmonel v reprodukčních chovech kura domácího (*Gallus gallus*) a článek časopisu dTest - Test kuřecích prsních řízků, který rovněž přiložila k důkazu. Dle uvedených národních programů jedinou alternativou, která by vyhubila všechny druhy *Salmonelly*, je užití širokospektrálních antibiotik. Také způsob informování o výskytu jiných sérovarů v systému RASFF dokládá, že oproti sérovarům *Salmonelly Enteritidis* a *Typhimurium* nejsou považovány za nebezpečné pro lidské zdraví a nevyžadují rychlý postup a stahování z trhu.
10. Žalovaná se dle žalobkyně nevypořádala ani s vyjádřením Evropské komise ze dne 6. 5. 2019 k výkladu nebezpečnosti potraviny ve vztahu k sérovaru *Salmonella Infantis*, které jí žalobkyně předložila. Stejně tak žalovaná nezohlednila prohlášení polského výrobce produktu, dle kterého se jednalo o bezpečnou potravinu souladnou s legislativou EU.
11. Žalobkyně poukázala na stanovisko European Food Safety Authority (Evropský úřad pro bezpečnost potravin, dále též „EFSA“) ze dne 26. 3. 2009, dle kterého nejčastějšími sérovary způsobujícími onemocnění salmonelóza u člověka v letech 2006 a 2007 byly sérovary *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium* a další sérovary včetně *Salmonelly Infantis* představovaly mizivé nebezpečí, neboť výskyt onemocnění jimi způsobený je velmi nízký.
12. S odkazem na článek „Test kuřecích prsních řízků 2018“ (časopis dTest 7/2018) zdůraznila, že pokud je dodržována řádná hygiena v oblasti zpracování drůbežího masa, je nákaza salmonelózou vyloučena. Rovněž Zásady správné výrobní a hygienické praxe ve stravovacích službách z roku 2006 (příručka vydaná Národním informačním střediskem pro podporu jakosti), který také předložila k důkazu, výslovně předpokládá původce onemocnění v syrovém mase a jako riziko pro nezávadnost potravin zmiňuje nedostatečnou hygienu a obezřetnost při jejím uchovávání a zpracování, jež závisí

výlučně na každém spotřebiteli či potravinářském podniku. Zmínila i stanovisko Vědeckého výboru pro veterinární opatření týkající se veřejného zdraví k salmonelám v potravinách (Scientific Committee on Veterinary Measures Relating to Public Health) z 14. -15. 4. 2003, dle kterého potravina osahující sérovar *Salmonella Infantis* není sama o sobě (automaticky) nebezpečnou.

13. Žalobkyně dále poukazovala na změnu zavedené praxe žalované, která dříve neměla postihovat výskyt *Salmonelly Infantis* v drůbežím mase, jak dokládají statistické údaje žalované, které poskytla žalobkyni k jejím žádostem na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná postupovala naprosto nepředvídatelně, když shledala žalobkyni vinnou z přestupku, ačkoliv v jiných případech k takovým opatřením nepřistupovala. Například v protokolu o kontrole POK190402001S21230 ze dne 16. 4. 2019 je konstatováno, že vyšetřené parametry vyhovují nařízení č. 2073/2005.
14. Odmítla názor žalované, že důvodem náhlého sankcionování přítomnosti sérovaru *Salmonella Infantis* v potravině měl být zaznamenaný zvýšený výskyt bakterií rodu *Salmonella* v polském drůbežím mase. Naopak poukázala na článek Infekční onemocnění přenášená potravinami a vodou v ČR – rok 2017 a vývoj nemocnosti v minulých pěti letech (Zprávy centra epidemiologie a mikrobiologie, SZÚ, Praha, 2018), který navrhla k důkazu, a na přehled výskytu vybraných alimentárních onemocnění v ČR a EU vydaný Státním zdravotním ústavem dne 10. 10. 2019, ze kterých dle ní vyplynulo, že podíl zastoupených sérotypů *Salmonella* od roku 2012 zůstává konstantní a není důvod měnit přístup vůči jiným sérovarům než je *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium*.
15. Žalobkyně dále poukázala na „dvojitý metr“ žalované, který uplatňuje na české producenty a na dovozce drůbežího masa ze zahraničí, přičemž prvním jmenovaným nebyla nikdy uložena taková opatření jako žalobkyni, a to ani v případě, že byla odhalena *Salmonella Enteritidis*. Žalovaná tak ani v tomto případě neměla přistoupit k uložení pokuty, ale k jinému (vhodnějšímu) opatření, které však žalobkyně nespecifikovala.
16. Navíc ze souhrnné zprávy Evropské unie o trendech a zdrojích zoonóz, původců zoonóz a ohnisek pocházejících z potravin v roce 2017 (The European Union Summary Report on Trend and Sources of Zoonoses, Zoonotic Agents and Food-borne Outbreaks in 2017), který navrhla k důkazu, dle ní vyplynulo, že Polsko mezi zeměmi EU ve výskytu bakterie *Salmonella* nevybočuje. O diskriminačním přístupu žalované pak mají svědčit snímky mapových výstupů z kontrolní činnosti Státní veterinární správy; tisková zpráva Státní veterinární správy: Veterináři v srpnu zjistili 1885 kilo masa se salmonelou z Polska. Půl tuny se snědlo, ze dne 2. 9. 2019; tisková zpráva Státní veterinární správy: Kuřecí prsní řízky z Polska obsahovaly salmonely, ze dne 2. 4. 2019; a tisková zpráva Státní veterinární správy: Do Česka se za měsíc dostalo 21 tun polského drůbežího se salmonelou, ze dne 28. 6. 2019, které navrhla k důkazu.
17. Závěrem žaloby požádala soud o položení předběžných otázek k Soudnímu dvoru Evropské unie týkajících se vztahu nařízení č. 2073/2005 a nařízení č. 178/2002 a bezpečnosti čerstvého kuřecího masa obsahujícího jiné sérovary bakterie *Salmonella* než ty, které nařízení č. 2073/2005 výslovně uvádí.
18. Vzhledem k uvedené žalobní argumentaci navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

19. Žalovaná ve svém vyjádření konstatovala, že trvá na správnosti svých úvah a odborných veterinárních závěrů. Napadené rozhodnutí dle ní vychází z řádně zjištěného stavu věci a kontrolní zjištění je řádně popsáno v protokolu o kontrole, resp. zdokumentováno v protokolu o zkoušce.
20. K tvrzenému nesprávnému výkladu speciálního a obecného právního předpisu (tj. vztahu nařízení č. 178/2002 a nařízení č. 2073/2005) žalovaná odmítla, že by nařízení č. 178/2002 jakožto obecný předpis potravinového práva stanovilo pouze obecné podmínky pro bezpečnost potravin, přičemž konkrétní posouzení nebezpečnosti by muselo vycházet z limitů stanovených ve zvláštním předpise, v tomto případě v nařízení č. 2073/2005. Podle žalované nelze při aplikaci nařízení č. 178/2002 a nařízení č. 2073/2005 tyto dva předpisy poměřovat bez dalšího jen jako právní předpis obecný a právní předpis zvláštní. Trvá na tom, že žalobkyně zcela opomíjí, že nelze nikdy přesně stanovit rozsah parametrů či limitů, pro které se potravina považuje za nebezpečnou. Neexistuje uzavřený (taxativní) výčet, nýbrž výčet demonstrativní, který vychází vždy z dostupných vědeckých poznatků a studií, které jsou přenášeny do potravinové legislativy. Skutečnost, že v nařízení č. 2073/2005 jsou demonstrativně uvedeny některé limity pro bakterie *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium*, rozhodně neznamena, že potravina s obsahem *Salmonella Infantis* je bezpečná.
21. Žalovaná má za to, že limit pro bakterie *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium* je toliko „pojmenovaným nebezpečím“, avšak za účelem zabezpečení náležité ochrany zdraví lidí se musí souběžně uplatnit i pravidla pro určení nebezpečnosti potravin v případech, kdy pojmenování konkrétního patogenu chybí. V potravinové bezpečnosti nelze tvrdit, že nejsou-li patogeny výslovně upraveny právním předpisem, nejde v případě potravin, která je obsahuje, o potravinu nebezpečnou. Žalovaná zastává názor, že potravina nemůže být považována za bezpečnou i tehdy, je-li naplněna definice nebezpečnosti potravin uvedená v čl. 14 nařízení č. 178/2002. Žalobkyně tedy dle jejího názoru neodůvodněně tvrdí, že potravina s obsahem *Salmonella Infantis* je bezpečná a nemůže spotřebiteli nijak uškodit. Takový závěr je zcela v rozporu se zmíněným čl. 14 nařízení č. 178/2002 a známými vědeckými poznatky a medicínskými informacemi o patogenitě sérovarů *Salmonella*.
22. K další žalobní námitce žalovaná uvedla, že není pravdou, že by se v řízení nezabývala nebezpečností potravin, kterou žalobkyně uváděla na trh (odkázala na str. 10 a 11 žalobou napadeného rozhodnutí). Potravinu obsahující patogenní bakterie rodu *Salmonella* je bez jakýchkoliv pochybností nebezpečná, což je skutečnost naprosto všeobecně známá, tudíž ji není nutné jakkoli dokazovat, potvrzovat, či ji ještě zvláštním způsobem posuzovat nebo ověřovat. Patogen *Salmonella Infantis* je bezesporu způsobilý vyvolat alimentární onemocnění u konzumenta dané potravin, a hlavně je nadán zvýšenou nebezpečností směrem k některým skupinám spotřebitelů (děti, senioři, nemocné osoby).
23. Žalobkyně byla rovněž zpravena o nejnovějších datech o výskytu salmonelóz u lidí v EU, které publikovalo Evropské centrum pro nákazy a prevenci (ECDC) v souhrnné zprávě Evropské unie o trendech a zdrojích zoonóz, původců zoonóz a ohnisek pocházejících z potravin v roce 2017. Z uvedené zprávy vyplývá, že mezi 5 nejčastěji se vyskytujícími sérotypy u lidí patří *Salmonella Enteritidis*, *Salmonella Typhimurium*,

monofazická *Salmonella Typhimurium*, *Salmonella Infantis* a *Salmonella Newport*. Dalším důkazem nebezpečnosti všech sérovarů *Salmonelly* pro člověka jsou definice a podrobné popisy jednotlivých epidemií salmonelóz zveřejněné na stránkách Evropského centra pro nákazy a prevenci. Podle žalované je ovšem nejpodstatnější, že patogenita mikroorganismu nezávisí na tom, v jaké potravíně se vyskytuje. Důkazem nebezpečnosti masa kontaminovaného *Salmonellou Infantis* je doložení toho, že stejným sérovarem onemocní v České republice každoročně desítky lidí. Patogen *Salmonella Infantis* dle dat Státního zdravotního ústavu způsobil v roce 2018 onemocnění u minimálně 62 pacientů, tedy z hlediska ochrany veřejného zdraví je naprosto nepřijatelné zlehčování nebezpečnosti tohoto sérovaru. Dle údajů Státního zdravotního ústavu bylo od lidí se salmonelózou v roce 2018 izolováno více než 150 různých sérovarů.

24. Dále žalovaná uvedla, že při svém rozhodování nevybočila ze zavedené správní praxe, neboť žádná praxe zavedena nebyla. Žalobkyně své závěry dovozuje účelově z počtů zahájených správních řízení v případě úředního zjištění jiných sérovarů *Salmonelly* než *Enteritidis* a *Typhimurium* v drůbežím masu. Žalovaná však dosud o žádném přestupku, který je předmětem přezkoumávaného rozhodnutí, nerozhodovala. Obdobná věc se neřešila, ani nebylo vydáno dosud žádné meritorní rozhodnutí ani žádná jiná instrukce, ve které by bylo vysloveno, že potravina obsahující sérovar *Salmonella Infantis* není nebezpečná, resp. že nebezpečná je pouze potravina s obsahem sérovarů *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium*. Z žalobkyní doložených skutečností navíc vyplývá, že i v minulých letech byla s provozovateli zahajována správní řízení v případech úředního zjištění salmonel jiných sérovarů než *Enteritidis* a *Typhimurium* v drůbežím masu.
25. Rovněž odmítla, že by uvedené správní řízení bylo jakkoliv diskriminační. Každý členský stát má právo zajistit ochranu svého území a občanů před nebezpečím plynoucím ze zdravotně závadných potravin. Označení masa jako zdravotně nezávadného ve státě původu tedy rozhodně nebrání provádění kontrol ve státě, kde se nachází místo určení.
26. Žalovaná shrnula, že správní orgány obou stupňů postupovaly zcela v souladu se základními zásadami správního řízení, skutkový stav byl zjištěn přesně a nepochybně. Žalobu navrhla zamítnout.

IV. Další vyjádření žalobkyně

27. Žalobkyně se následně ve věci opakovaně vyjádřila.
28. Ve vyjádření ze dne 11. 12. 2019 uvedla, že nesouhlasí s tím, že by v daném případě byla naplněna definice nebezpečnosti potravin dle čl. 14 nařízení č. 178/2002. Je nutné brát v potaz specialitu nařízení č. 2073/2005 vůči nařízení č. 178/2002 a potravinu z hlediska bezpečnosti poměřovat právě vzhledem k mikrobiologickým kritériím uvedeným v nařízení č. 2073/2005.
29. Poukázala však na fakt, že pokud je sérovar *Salmonella Infantis* přítomen v syrovém drůbežím masu, nečiní to předmětnou potravinu samo o sobě nebezpečnou, neboť syrové drůbeží maso je nutné před konzumací tepelně opracovat. Pokud je maso správně tepelně upravené (což je úkolem každého spotřebitele či příslušného potravinářského podniku), je tento sérovar bezpečně zničen.
30. Žalovaná na podporu nebezpečnosti bakterie *Salmonella Infantis* v potravinách odkazuje pouze na obecná data, která nerozlišují původce onemocnění, ani skutečnost, zda bylo

onemocnění způsobeno potravinou či prostředím, ani to, zda k nákaze došlo v důsledku konzumace potravin určené k přímé spotřebě jako například lahůdkářského výrobku či potravin určené k tepelné úpravě – jako právě čerstvého kuřecího masa. Bez těchto konkrétních zjištění nelze nebezpečnost kuřecích prsních řízků pro přítomnost sérovaru bakterie *Salmonella Infantis* bez dalšího prokázat. Naopak orgány Státní veterinární správy neodůvodnily, v čem je nebezpečnost kuřecích prsních řízků spatřována. Odůvodnění žalované, že uvedená potravina je bez jakýchkoliv pochybností nebezpečná, je naprosto nedostačující a nepřezkoumatelné.

31. Podáním ze dne 28. 7. 2020 žalobkyně soudu sdělila, že za účelem potvrzení správnosti svého tvrzení o tom, že čerstvé drůbeží maso je nutné považovat za nebezpečné ve smyslu čl. 14 nařízení č. 178/2002 pouze v případě, kdy čerstvé drůbeží maso obsahuje sérovary *Salmonella Typhimurium* a *Salmonella Enteritidis* dle nařízení č. 2073/2005, podala dotaz přes kontaktní centrum Europe Direct provozované Evropskou komisí, jež je příslušné k zodpovídání otázek veřejnosti týkající se právní úpravy Evropské komise. Z odpovědi, kterou navrhla k důkazu, dle žalobkyně vyplývá, že Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin vykládá aplikaci nařízení č. 2073/2005 tak, že toto nařízení stanovuje kritéria bezpečnosti potravin pro čerstvé drůbeží maso, přičemž kritéria v něm uvedená se vztahují pouze na sérovary *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium*. Podáním ze dne 8. 4. 2021 pak žalobkyně navrhla k důkazu úředně ověřený překlad odpovědi Evropské komise k výkladu nařízení č. 2073/2005.
32. Podáním ze dne 3. 11. 2020 žalobkyně sdělila, že prostřednictvím svého zaměstnance, který je tajemníkem Mrazírenské sekce Potravinářské komory České republiky, v rámci účasti na vnějším připomínkovém kole pro novelizaci veterinárního zákona vedeného Ministerstvem zemědělství České republiky, tedy nadřízeným orgánem správního orgánu prvního stupně a žalované, získala vyjádření Ministerstva zemědělství České republiky, ze kterého vyplývá, že při posuzování nebezpečnosti potravin je nutné brát v úvahu nařízení č. 2073/2005, neboť to stanovuje mikrobiologická kritéria v jednotlivých potravinách, a nelze mechanicky potravinu posoudit za nebezpečnou pouze z důvodu toho, že obsahuje jakýkoliv sérovar bakterie *Salmonella*, jež může způsobit onemocnění salmonelózou. Toto vyjádření také potvrzuje výše uvedený závěr žalobkyně ohledně bezpečnosti potravin – čerstvého drůbežího masa v případě, kdy obsahuje sérovar *Salmonella Infantis*. V této souvislosti navrhla k důkazu vypořádání připomínek vnějšího připomínkového kola pro novelizaci zákona č. 166/2009 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „veterinární zákon“) ze dne 14. 10. 2020 a ze dne 9. 10. 2020.

V. Další průběh řízení

33. Rozsudkem ze dne 28. 7. 2021 zdejší soud žalobu zamítl. Došel k závěru, že „obecné nařízení o bezpečnosti potravin porušeno bylo, a proto má žalobkyni uložená sankce oporu v zákonných ustanoveních. Skutečnost, že zrovna tento typ bakterie není upraven speciálním nařízením EU (kde jsou jiné dva typy) neznamena, že nemůže být porušeno obecné nařízení o bezpečnosti potravin. I preambule nařízení ES č. 1003/2005 ze dne 30. června 2005 uvádí *Infantis* jako jednu z nejčastějších bakterií způsobujících salmonelu u lidí. Jak vyplývá z podkladů rozhodnutí, sérotypů bakterie *Salmonelly* jsou desítky druhů; speciální nařízení specifikovalo sice dva nejčastěji zjišťované sérotypy zapříčínující onemocnění salmonelou,

avšak to nikterak nezlehčuje nebezpečnost sérotypů dalších, byť tyto jsou ve vzorcích nacházeny s menší četností.“

34. Tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 355/2021-102 (dále jen „*zrušující rozsudek*“). Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na to, že vztah nařízení č. 2073/2005 a nařízení č. 178/2002 vyložil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ve věci *Romega* (věc C-89/21). Z něj vyplývá, že příslušný orgán členského státu může považovat za nebezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 1 a 2 nařízení č. 178/2002 kategorii potravin sestávající z čerstvého drůbežího masa, v němž byly zjištěny jiné patogenní mikroorganismy než sérotypy *Salmonelly* uvedené v bodě 1.28, kapitoly 1, přílohy 1 nařízení č. 2073/2005. Vzhledem k tomu, že vztah obou nařízení byl rozsudkem Soudního dvora Evropské unie vyjasněn, nebyl důvod podávat předběžnou otázku. Dle Nejvyššího správního soudu tak krajský soud vztah obou nařízení správně posoudil tak, že pokud v čerstvém kuřecím masu byl zjištěn sérovar *Salmonella Infantis* (nikoliv sérovary *Salmonella Enteritidis* ani *Salmonella Typhimurium*), nevylučuje to, aby tato potravina byla považována za nebezpečnou dle čl. 14 odst. 1 a 2 nařízení č. 178/2002.
35. Nejvyšší správní soud však shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným v části posouzení nebezpečnosti čerstvého kuřecího masa s přítomností sérovaru *Salmonella Infantis*, neboť se nevypořádal s námitkami a důkazními návrhy, jimiž žalobkyně zpochybňovala závěr správních orgánů, že přítomnost sérovaru *Salmonella Infantis* činí čerstvé kuřecí maso nebezpečným.
36. Poukázal na to, že žalobkyně namítala, že potenciální nebezpečí spojené s přítomností *Salmonelly Infantis* je při řádném zpracování syrového masa a dodržení hygienických pravidel vyloučeno; že mezi rozšířením sérovarů *Salmonelly* v potravinách a sérovary způsobujícími salmonelu není přímý vzájemný vztah a že sérovar *Salmonella Infantis* automaticky nečiní čerstvé kuřecí maso nebezpečným; že i způsob informování o výskytu jiných sérovarů *Salmonelly* v systému RASFF dokládá, že oproti sérovarům *Enteritidis* a *Typhimurium* nejsou považovány za nebezpečné pro lidské zdraví a nevyžadují rychlý postup a stahování z trhu; že vyhubení všech druhů *Salmonelly* by vyžadovalo užití širokospektrálních antibiotik, které s sebou nesou nežádoucí účinky; že *Salmonella Infantis* představuje minimální riziko, jestliže v roce 2018 zapříčinila méně než 1 % případů nákazy, a to 88 z celkového počtu 11 256 nákaz v ČR. K těmto tvrzením označila důkazy. Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu, že se těmito námitkami nezabýval a nevypořádal důkazy, které žalobkyně navrhla.
37. Krajský soud se dostatečně nevypořádal ani s námitkou ustálené správní praxe, nepředvídatelnosti postupu žalované a porušení legitimního očekávání. Rovněž se nevypořádal s námitkou, že při případném vyslovení viny neměly správní orgány uložit pokutu, ale jiné vhodnější opatření. Nereagoval ani na námitku, že kontrola, byla nedůvodně diskriminační.
38. Nejvyšší správní soud zavázal zdejší soud, aby se v dalším řízení vypořádal se všemi námitkami a důkazními návrhy žalobkyně a v mezích žalobních bodů na základě čl. 14 odst. 2 až 4 nařízení č. 178/2002 posoudil, zda ob stojí závěr správních orgánů, že zjištěný sérotyp *Salmonella Infantis* činil čerstvé drůbeží maso nebezpečným

(škodlivým pro zdraví), a zda lze postup žalované považovat za vhodné opatření ve smyslu čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002.

VI. Vyjádření žalobkyně ze dne 7. 2. 2024

39. Podáním ze dne 7. 2. 2024 žalobkyně sdělila, že v rámci systému RASFF byl aktuálně hlášen Maďarskem obdobný případ. Míra rizika byla v systému označena jako kategorie „nezávažné“. Z tohoto je dle ní zřejmé, že potravina kuřecí prsní řízků se *Salmonellou Infantis* nepředstavuje riziko. Místně příslušný dozorový orgán v Nizozemsku předmětnou zásilku opět uvolnil do trhu, neboť není dle nařízení č. 2073/2005 nebezpečná pro lidské zdraví a splňuje všechny požadavky a podmínky pro vyslovení bezpečnosti dané potraviny. Možnost uvolnění do prodeje potvrdily dozorové orgány, jejichž kladné stanovisko přiložila k důkazu.
40. Žalobkyně provedla tříletou analýzu v systému RASFF, kterou navrhla k důkazu, a zjistila, že jedinou zemí, která v RASFF hlásila hluboce zmrazené kuřecí maso, které obsahovalo jiné bakterie rodu *Salmonella* než *Salmonella Typhimurium* a *Salmonella Enteritidis*, a nejednalo se o masné polotovary nebo masný výrobky, byla Česká republika, což dle ní ukazuje na zcela odlišný a vymykající se přístup tuzemských orgánů oproti kontrolním orgánům v ostatních členských státech.
41. Poukázala na to, že ve spisu se nachází protokol o zkoušce HPK 2235/19, který vydal Státní veterinární ústav Praha dne 4. 4. 2019, v němž akreditovaná laboratoř vyhodnotila výsledek vyšetření chlazených kuřecích řízků (přítomnost *Salmonella Infantis*) jako vyhovující. Klade si proto otázku, jak je možné, že veterinární ústav v jednom případě posoudí přítomnost bakterie *Salmonella Infantis* jako vyhovující, a v dalším obdobném případě se jedná automaticky o nebezpečnou potravinu.
42. Žalovaná dle názoru žalobkyně popírá sama sebe v postupech popsanych v národních programech pro tlumení výskytu salmonel. Z nich je patrné, že jejich hlavním cílem i pro rok 2023 je tlumení sérovarů *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium* (s výjimkou sledování dalších sérovarů u reprodukčních chovech), neboť právě tyto sérovary jsou v drtivé většině případů původcem onemocnění salmonelóza. Sérovar *Salmonella Infantis* i všechny ostatní, které nejsou vyjmenovány v nařízení č. 2073/2005, se v těchto národních programech opět vůbec nevyskytují. Samotnou Státní veterinární správou tak není v případě českých chovů vyžadována nepřítomnost žádného sérovaru bakterií rodu *Salmonella*, ale jen nepřítomnost sérovarů *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium*.
43. Poukázala na dokument Salmonelózy v ČR v letech 2018-2021, deskriptivní analýza (Špačková, M., Daniel, O. Zprávy Centra epidemiologie a mikrobiologie. 2022, 31(1), 23-33. ISSN 1804-8668.), který popisuje, že ačkoliv programy pro tlumení salmonel u drůbeže fungují, pravděpodobně není možné 100 % vymýcení v chovech, je tedy zřejmé, že se tyto bakterie v chovech vyskytují, vyskytovaly a vyskytovat budou.
44. Dále odkázala na dokument EFSA (Evropský úřad pro bezpečnost potravin) 2022, Mapa příběhů o Salmonelle. Ten stanovuje kritéria a požadavky pro bezpečnou produkci dle nařízení č. 2073/2005, nikde ale neuvádí, že by provozovatel potravinářského podniku měl zavádět kritéria přísnější, než jsou v předmětném nařízení uvedena a že kritéria zde uvedená jsou dostačující pro výrobu zdravotně nezávadných potravin a jejich zajištění a údržnost.

45. K důkazu dále předložila laboratorní protokol č. 202264546-V-04-11-2022 ze dne 4. 11. 2022, laboratorní protokol č. 202264768-V-04-11-2022 ze dne 4. 11. 2022 a zprávu Evropského úřadu pro bezpečnost potravin, Evropské centrum pro prevenci a kontrolu nemocí (The European Union One Health 2021, Zoonoses Report, European Food Safety Authority, European Centre for Disease Prevention and Control).

VII. Vyjádření žalované ze dne 15. 2. 2024

46. Žalovaná se ve věci následně také znovu vyjádřila. Nejprve poukázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Romega*, ve kterém posuzoval předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 1 a přílohy 1 kapitoly 1 bodu 1.28 nařízení č. 2073/2005 a čl. 14 odst. 1, 2 a 8 nařízení č. 178/2002.
47. Opětovně zdůraznila přesvědčení, že v projednávaném případě šlo o potravinu nebezpečnou, neboť obsahovala patogen *Salmonella Infantis*. Pokuta je dle ní zcela v souladu s čl. 17 odst. 2 nařízení č. 178/2002, který stanoví: „Členské státy rovněž stanoví pravidla pro opatření a sankce použitelné při porušení potravinového práva a právních předpisů týkajících se krmiv. Tato opatření a tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“
48. Pokud jde o nebezpečnost potravin s prokázaným výskytem patogenu *Salmonelly Infantis*, předložila vlastní nashromážděné informace o nebezpečnosti potravin s obsahem sérovarů *Salmonelly*, včetně sérovaru *Salmonelly Infantis*. Jde především o incidenci, symptomy, smrtnost, patogenitu, virulenci vlastnosti, antimikrobiální rezistenci.
49. Zdůraznila, že i v rozsudku ve věci *Romega* se zcela jasně konstatuje, že nebezpečnost potravin je dána, pokud sérovar může vyvolat podezření, že dané čerstvé drůbeží maso je nebezpečné. Postačí přitom toliko podezření na nebezpečnost, tedy to, že uvedené maso má potenciál být zdrojem nebezpečí pro lidské zdraví, tj. kontaminace patogenem, který může vyvolat nebezpečné onemocnění – salmonelózu. Žalovaná uvádí, že sérovar *Salmonella Infantis* splňuje veškeré podmínky proto to, aby byl považován za nebezpečí pro veřejné zdraví (zdraví člověka). Je také zcela irelevantní, jak se případně pacienti tímto sérovarem nakazili, zda potravinou určenou k tepelnému opracování nebo již zpracovaným produktem, popř. jinak.
50. Připomněla, že žalobkyně zcela opomenula skutečnost, že nejen přímou konzumací infikovaného masa může dojít k přenosu infekce. Infikované maso je rezervoárem infekce, a právě skrze něj může docházet k sekundární kontaminaci (např. zařízení, nástrojů, dopravních prostředků, oděvů či samotných osob zacházejících s masem) a následně pak i ke kontaminaci dalších výrobků či osob. Není tedy namístě jakékoliv zlehčování sérovaru *Salmonelly Infantis* jen proto, že je (dle žalobkyně) původcem jen několika desítek onemocnění salmonelózou ročně.
51. Poukázala na skutečnost, že v roce 2022 bylo v ČR zaznamenáno první úmrtí ve spojitosti se sérovarem *Salmonelly Infantis*. Další úmrtí hlásily Maďarsko a Německo. Od roku 2018 do roku 2022 byl sérovar *Salmonelly Infantis* hlášen jako příčina celkem 9 případů úmrtí ve státech EU. Přepočtem počtu hlášených úmrtí na celkový počet hlášených onemocnění sérovarem *Salmonelly Infantis* v tomto období má tento sérovar nejvyšší smrtnost ze všech 4 nejčastějších sérovarů *Salmonelly*.
52. Zamražení bakteriemi *Salmonella Infantis* kontaminovaných potravin rozhodně neznamená snížení jejich nebezpečnosti. Zamražením nedochází ke zničení tohoto

patogenu. Nízké teploty pouze zpomalují metabolismus salmonel a tím zpomalují rychlost jejich růstu. Po rozmrazení budou kontaminované potraviny stále obsahovat stejné škodlivé bakterie, které se opět začnou množit. Nadto žalovaná poznamenala, že žalobkyně uvádí zavádějící informace, když v projednávaném případě jde o potravinu chlazenou (chlazené kuřecí prsní řízký bez kosti a kůže), nikoli mraženou.

53. Dále uvedla, že z vědeckých výzkumů a závěrů vědeckého zkoumání je jasné patrné, že patogen *Salmonella Infantis* nabývá na významu. Zvyšují se jeho záchyty a vykazuje odolnost proti léčivům a dezinfekčním prostředkům. V této souvislosti odkázala na čtyři zahraniční odborné články, které navrhla k důkazu.
54. Rovněž požádala (pro účely soudního řízení) o nezávislé recentní stanovisko Státní zdravotní ústav (dále jen „SZÚ“), který je kompetentní poskytovat hodnocení zdravotního rizika z potravin podle § 16a odst. 8 zákona o potravinách. SZÚ v posudku č. j. SZU/01940/2024 ze dne 9. 2. 2024, který soudu předložila k důkazu, mj. uvádí: „Je též známo, že od roku 2016 se *Salmonella Infantis* stala jedním z nejvýznamnějších a nejčastěji izolovaných sérovarů z drůbeže v USA, a že se zvýšil počet infekcí u lidí způsobených právě tímto sérovarem (McMillan 2023), jsou zaznamenány i hospitalizace a taky úmrtí (CDC 2019). Korelaci mezi *Salmonella Infantis* u lidí a brojlerů lze připsat na vrub přenosu *Salmonella Infantis* prostřednictvím potravinového řetězce (EC 2007). Pokud navíc prozkoumáme nejnovější zjištění zveřejněná Evropským úřadem pro bezpečnost potravin, tak *Salmonella Infantis* figuruje mezi pěti nejčastějšími sérovary, které se vyskytly v případech salmonelózy u lidí i v Evropské unii (EFSA 2023). Stejná práce též uvádí, že sérovar *Salmonella Infantis* je striktně vázán na zdroje "brojlerů" (v 95,6 %) (EFSA 2023). Mimo to je potřeba si uvědomit, že konzumace nedostatečně tepelně upraveného nebo nesprávně zpracovaného drůbežního masa je významným rizikovým faktorem vzniku nemoci způsobené salmonelami u lidí. A dále, že za nebezpečnou je považována každá šarže čerstvého drůbežního masa kontaminovaná jakýmkoli sérovarem salmonel.“
55. Žalovaná trvá na tom, že tvrzená případná tepelná úprava potraviny s patogenní bakterií *Salmonella Infantis* není z hlediska hodnocení nebezpečnosti této potraviny vůbec relevantní. Požadavky na bezpečnost potravin, které musí splnit provozovatel potravinářského podniku, se vždy vztahují ke konkrétní fázi, ve které příslušný provozovatel potravinářského podniku s potravinou zachází. Čerstvé drůbeží maso, se kterým žalobkyně zacházela (distribuovala v ČR do dalšího oběhu) nesmí být podle čl. 14 nařízení č. 178/2002 škodlivé pro zdraví lidí, nesmí obsahovat patogen, který je spojován s četným výskytem onemocnění salmonelózou.
56. Skutečnost, že syrové drůbeží maso se zpravidla tepelně opracovává, nic nemění na tom, že právě při těchto úkonech je infikované maso plně způsobilé přímo nakazit člověka a kontaminovat prostředí s následnou křížovou kontaminací dalších produktů. Nadto žalovaná zdůrazňuje, že tímto žalobkyně přenáší veškerou odpovědnost za bezpečnost potraviny na spotřebitele, kterému vlastně nařizuje, aby jí dodanou nebezpečnou potravinu převařil a upekl a tím z této nebezpečné potraviny udělal potravinu bezpečnou. Žalovaná důrazně odmítá tvrzení, že je úkolem spotřebitele potravinu správně tepelně upravit. Žádná ustanovení potravinové legislativy takovou povinnost spotřebitelům neukládá. Jistě i žalovaná doporučuje a kvituje dodržování zásad správného zacházení s potravinami živočišného původu, neboť není v silách dozorových orgánů zajistit kontrolu všech zásilek potravin. Tato doporučení (např. tepelná úprava, dodržování hygieny přípravy pokrmů a podmínky skladování potravin) ovšem spadají

pod zásady biologické bezpečnosti a správné hygienické praxe. Tyto zásady ale slouží jen jako obecná prevence před možným nakažením původcem salmonelózy, nikoli jako žalobkyní určená opatření, která mají jí spotřebiteli dodané nebezpečné potraviny zajistit dodatečnou bezpečnost. V takovém případě by se zcela vytratil požadavek na zajištění potravinové bezpečnosti ve všech článcích potravinového řetězce počínaje prvovýrobou a zpracovateli a konče distribuční sítí a všichni by se spoléhali na to, že bezpečnost zajistí konečný spotřebitel. Taková úvaha je naprosto nesprávná (protiprávní) a zcela v rozporu se zásadami ochrany spotřebitele a zajišťováním veřejného zdraví.

57. Opakovaně se ohradila proti tvrzení, že postup orgánů veterinární správy je vybočením z ustálené rozhodovací praxe a je nepředvídatelný, což má dokládat to, že žalovaná v minulosti nesankcionovala výskyt sérovaru *Salmonella Infantis*. Žalovaná je kontrolním orgánem, který vždy aktuálně vyhodnocuje rizika pro zdraví lidí spojená s dodávkami potravin živočišného původu na trh v ČR. Na základě těchto trendů je sestavována metodika kontrol včetně zaměření odběru vzorků na druh potravin a sledovaný patogen. Žalovaná má za to, že zaměření kontrol orgánů veterinární správy je plně v její gesci (v rámci její zákonné působnosti) a zákon žalované neukládá žádnou povinnost subjekty dozoru obecně o odběru vzorků, jejich vyšetřování a hodnocení jakkoli předem informovat. Veškeré informace jsou kontrolovaným subjektům sdělovány po zahájení příslušné kontroly dle kontrolního řádu nebo jim jsou sděleny ve správním řízení, proti jehož výstupům mohou využít všech dostupných opravných prostředků. Žalovaná zdůraznila, že u žalobkyně rozhodně žádným aktem, úkonem a postupem nezaložila oprávněné očekávání, že nikdy v budoucnu nebude provádět žádné další šetření ohledně mikroorganismů v potravinách, než to, které prováděla v minulosti. Obdobně nikdy nesdělila, že potravina s bakterií *Salmonella Infantis* je potravinou bezpečnou.
58. K žalobkyní poukazovanému „maďarskému“ případu v systému RASFF uvedla, že se jednalo o zásilku kuřecího masa z Ukrajiny, kterou kontrolovalo Maďarsko na vstupu do EU, vzorky byly odebrány dne 14. 10. 2023 a zásilka propuštěna na trh (standardní postup). Společnost Jan Zandbergen je označena jako příjemce zásilky. Jednalo se o chlazené kuřecí maso s datem výroby 12. 10. 2023 a s datem spotřeby 19. 10. 2023, výsledky analýzy byly známy a vložení do systému RASFF proběhlo 27. 10. 2023. Nizozemské společnosti ani kompetentní autoritě Nizozemska tedy nebyly nevyhovující výsledky o přítomnosti patogenní *Salmonella Infantis* známy v době obchodování s tímto masem. Pokud dozorový orgán v Nizozemsku zásilku uvolnil na trh (jak žalobkyně bez důkazů tvrdí), jde jen o jeho rozhodnutí a jeho odpovědnost za ochranu veřejného zdraví v Nizozemí. S ohledem na datum spotřeby je to ovšem krajně nepravděpodobné. Uvedené se nicméně nijak nedotýká případu projednávaného soudem v tomto řízení. Tento postup nemá ani žádné účinky stran rozhodování dozorových orgánů v České republice. Bez ohledu na výše uvedené platí, že vložení případu do systému RASFF znamená, že Maďarsko přítomnost salmonely vyhodnotilo v souvislosti se zdravím lidí jako riziko. Vyplněním pole „Risk decision“ v systému jako „nezávažné“ značí (dle zkušeností žalované) pouze to, že v době obdržení výsledku již bylo maso po datu spotřeby, tedy nenacházelo se již na trhu a nebylo co stahovat, ani nebyl důvod pro zavedení dalších opatření. Neobstojí ani tvrzení žalobkyně, že maso ze třetích zemí je testováno pouze na *Salmonella Enteritidis* a *Typhimurium*, což případ výše přímo vyvrací, protože byla zjištěna *Salmonella Infantis*.
59. Setrvala na svém návrhu, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

VIII. Vyjádření žalobkyně ze dne 19. 2. 2024

60. Posledním písemným vyjádřením žalobkyně poukázala na Výroční epidemiologickou zprávu Evropského centra pro prevenci a kontrolu nemocí za rok 2022, Salmonelóza, Stockholm: ECDC, 2024, kterou předložila k důkazu. V této zprávě je několikrát zmiňováno, že nejvyšší riziko představují vejce a produkty z nich. Zmiňuje také významnou infekční vlnu v souvislosti s čokoládou, která proběhla v roce 2022. Nejčastějšími potravinovými vehikuly při propuknutí salmonelózy přenášené potravinami v roce 2022 byly vejce a vaječné výrobky, po nich následovaly směsné potraviny, vepřové maso a výrobky z něj, čokoláda, maso a masné výrobky. Brojlerové maso a výrobky z něj se vyskytly až na šesté pozici. Lidé byli nejčastěji infikováni z neopracovaných/nedostatečně tepelně upravených potravin. Co se týče epidemiologické situace, došlo sice mezi lety 2021 a 2022 k nárůstu, ale celkový počet případů je stále nižší než v roce 2019.

IX. Jednání soudu

61. Při jednání soudu dne 22. 2. 2024 zástupkyně žalobkyně odkázala na její písemná podání. Vyzdvihla, že napadené rozhodnutí bylo pro žalobkyni překvapivé, neboť dosavadní praxe žalované nesvědčila o tom, že by bylo třeba zvýšeně sledovat přítomnost *Salmonelly Infantis* v potravinách. Zopakovala závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Romega*, ze kterého plyne, že při posouzení nebezpečnosti potraviny je třeba v souladu s čl. 14 odst. 3 a 4 nařízení č. 178/2002 vzít v úvahu obvyklé podmínky použití potraviny spotřebitelem a dále informace poskytnuté spotřebiteli. Zhodnocení naplnění podmínek čl. 14 odst. 3 a 4 nařízení č. 178/2002 v napadeném rozhodnutí však absentuje. Naopak vychází z premisy, že již pouhá přítomnost *Salmonelly Infantis* v potravinech bez jakýchkoliv pochybností je nebezpečná, což není třeba jakkoliv dokazovat. Takové kategorické tvrzení dle žalobkyně není namístě. Zjištění z doby po vydání rozhodnutí by dle ní nyní neměla být brána v úvahu, neboť nebyla součástí rozhodovacího procesu v době vydání napadeného rozhodnutí. Připomněla, že pro žalovanou platí zásada subsidiarity trestní represe, tzn., že k uložení pokuty mělo být přistoupeno až teprve poté, co by jiná opatření neměla žádoucí efekt. K dotazu soudu ohledně jiných opatření uvedla, že namísto uložení pokuty žalovaná měla přistoupit spíše k informování veřejnosti (pořádání seminářů, vydávání oběžníků). Současně upozornila, že požadavek na zhodnocení uplatnění případných jiných opatření vyplývá z čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002, v napadeném rozhodnutí však takové zhodnocení chybí.
62. Pověřený zaměstnanec žalované při jednání reagoval především na poslední písemné vyjádření žalobkyně ze dne 19. 2. 2024. Uvedl, že zásadní je posouzení nebezpečnosti potraviny pro spotřebitele. V roce 2019 bylo hlášeno nejvíc případů způsobených sérovarem *Salmonella Infantis* za posledních 5 let, a to jak v České republice, tak v EU. Za období let 2018-2022 zde bylo hlášeno celkem 444 případů nákazy salmonelózou způsobených tímto sérovarem. Žalovaná má i podporu vlády České republiky, která vystupovala také ve věci *Romega* před Soudním dvorem Evropské unie. Zmínil, že riziko nakažení patogenem *Salmonelly Infantis* je zvýšené u dětí, nemocných a starších lidí. Proto se tento patogen profiluje jako nebezpečný. Dokonce se vyskytla již úmrtí. V reakci na výtku žalobkyně ohledně absence zvážení jiných opatření uvedl, že jiné vhodné opatření správní orgány Státní veterinární správy v této věci uložit nemohly,

jelikož potravina byla již spotřebována. Navíc se jednalo o potravinu dovezenou z Polska, vůči které žalovaná nedisponovala žádným účinným nástrojem.

63. Soud při jednání provedl důkaz listinami, které žalobkyně přiložila k žalobě a které nejsou obsahem správního spisu. Jedná se o tyto důkazy: článek Test kuřecích prsních řízků 2018, časopis dTest 7/2018; vybrané části příručky Zásady správné výrobní a hygienické praxe ve stravovacích službách – část I a II (Národní informační středisko pro podporu jakosti, Praha, 2006); stanovisko Vědeckého výboru pro veterinární opatření týkající se veřejného zdraví k salmonelám v potravinách (Scientific Committee on Veterinary Measures Relating to Public Health) z 14. - 15. 4. 2003; přehled výskytu vybraných alimentárních onemocnění v ČR a EU vydaný Státním zdravotním ústavem dne 10. 10. 2019; protokol o kontrole POK190402001S21230 ze dne 16. 4. 2019; článek Infekční onemocnění přenášená potravinami a vodou v ČR – rok 2017 a vývoj nemoci v minulých pěti letech (Zprávy centra epidemiologie a mikrobiologie, SZÚ, Praha, 2018; Souhrnná zpráva Evropské unie o trendech a zdrojích zoonóz, původců zoonóz a ohnisek pocházejících z potravin v roce 2017 (The European Union Summary Report on Trends and Sources of Zoonoses, Zoonotic Agents and Food-borne Outbreaks in 2017); snímky mapových výstupů z kontrolní činnosti Státní veterinární správy; tisková zpráva Státní veterinární správy: Veterináři v srpnu zjistili 1885 kilo masa se salmonelou z Polska. Půl tuny se snědlo, ze dne 2. 9. 2019; tisková zpráva Státní veterinární správy: Kuřecí prsní řízků z Polska obsahovaly salmonely, ze dne 2. 4. 2019; a tisková zpráva Státní veterinární správy: Do Česka se za měsíc dostalo 21 tun polského drůbežího se salmonelou, ze dne 28. 6. 2019. Dále soud provedl důkaz úředně ověřeného překladu ze dne 17. 3. 2021 k emailu od kontaktního centra Europe Direct ze dne 23. 7. 2020 obsahující dotaz k nařízení 2073/2005.
64. Další důkazy navržené žalobkyní soud neprovedl, neboť šlo o důkazy vztahující se k období po datu napadeného rozhodnutí, nemohou tedy osvědčit skutkový stav ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Jde o tyto důkazy: vypořádání připomínek vnějšího připomínkového kola pro novelizaci veterinárního zákona ze dne 14. 10. 2020; vypořádání připomínek vnějšího připomínkového kola pro novelizaci veterinárního zákona ze dne 9. 10. 2020; článek Salmonelózy v ČR v letech 2018-2021, deskriptivní analýza (ŠPAČKOVÁ, M., DANIEL, O. Zprávy Centra epidemiologie a mikrobiologie, 2022; analýza Mapa příběhu o Salmonelle EFSA (Evropský úřad pro bezpečnost potravin), 2022. Dále soud neprovedl důkazy vztahující se k aktuálním zahraničním případům, neboť jsou irelevantní pro posouzení zde souzené věci, navíc byly částečně v cizích jazycích a žalobkyně nepředložila jejich překlad do českého jazyka. Šlo o: informace NVWA k maďarskému případu č. 641304 [orig. NVWA info č. 641304 Hungary – Salmonella Infantis – chicken meat (Ukraine)]; dokument nazvaný RASFF last 3 years; laboratorní protokol 202264546-V-04-11-2022 ze dne 4. 11. 2022; laboratorní protokol 202264768-V-04-11-2022 ze dne 4. 11. 2022; a zprávu o dohledu – Salmonelóza - výroční epidemiologická zpráva za rok 2022, Stockholm, únor 2024.
65. Stejně tak soud neprovedl důkazy, které navrhla žalovaná. Opět šlo o důkazy, které byly vyhotoveny až následně po vydání napadeného rozhodnutí a rovněž se vztahovaly k období po roku 2019, nemohly tedy osvědčit skutkový stav, ze kterého žalovaná vycházela ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Šlo o dokument nazvaný Odborná argumentace - S. Infantis jako patogen; článek Holistické strategie pro kontrolu Salmonella Infantis - Nová výzva v evropském sektoru brojlerů; článek Sérovar

Salmonella Enterica Infantis z potravinových a lidských infekcí, Švýcarsko; tiskovou zprávu Státní zemědělské a potravinářské inspekce - Varování pro spotřebitele - salmonela v chlazeném kuřecím masu ze zahraničí ze dne 22. 8. 2023; článek Výskyt multirezistentní Salmonella enterica multilokusové sekvence typu 2283 v německých brojlerových farmách“; článek „Salmonella Infantis oddaluje smrt infikovaných epiteliálních buněk a zhoršuje bakteriální zátěž intermitentní fosforylací“; odborné stanovisko Státního zdravotního ústavu ze dne 9. 2. 2024; a přehled z RASFF systému za rok 2023.

X. Posouzení věci krajským soudem

66. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Po prostudování správního spisu dospěl soud k níže uvedeným skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalované.

A. Skutkový stav

67. Zdejší soud se podrobně seznámil se správním spisem a s listinami v něm obsaženými. Z protokolu o kontrole provedené dne 28. 3. 2019 ze strany Krajské veterinární správy Královéhradeckého kraje soud zjistil, že u žalobkyně v provozovně bylo kontrolováno drůbeží maso původem z Polska, včetně odběru vzorků za účelem vyšetření přítomnosti salmonely. Z kuřecích řízků (označení PL 12114304 WE) bylo odebráno pět vzorků o celkové hmotnosti 1790 g. Dne 4. 4. 2019 obdržela KVS SVS pro Královéhradecký kraj Protokol o zkoušce z SVÚ Praha č. HPK 2235/19 se zjištěním pozitivního výskytu *Salmonelly Infantis* v pěti vzorcích z pěti odebraných vzorků – viz příloha protokolu o kontrole. Tento protokol obsahuje mimo jiné závěr, že vyšetřené parametry vyhovují nařízení č. 2073/2005, kap. 1, kategorie 1.28.
68. Proti protokolu o kontrole podala žalobkyně dne 17. 4. 2019 námitky, které byly dne 26. 4. 2019 vypořádány s odůvodněním, že „*přestože nebylo zjištěno porušení Nařízení Komise č. 2073/2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny, tak došlo k porušení evropské legislativy, konkrétně nařízení č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, článku 14 odst. 1, který uvádí Požadavky na bezpečnost potravin. Potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná. Potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za a) škodlivou pro zdraví; b) nevhodnou k lidské spotřebě. Porušení přímo použitelného právního předpisu Evropské unie je pak porušením § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/1990 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, v platném znění. Dle dat ze Státního zdravotního ústavu onemocnělo v roce 2018 salmonelózou 11.347 osob, přičemž nákazu způsobilo celkem 151 různých sérovarů, mezi nimiž Salmonella Infantis je na třetím místě v počtu výskytu. Není tedy pravda, že dodržením požadavků uvedených v nařízení č. 2073/2005 je potravina automaticky považována za zdravotně nezávadnou, resp. bezpečnou.*“ Námitky byly zamítnuty jako nedůvodné.
69. Poté správní orgán prvního stupně rozhodl příkazem ze dne 29. 7. 2019, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku. Po podání odporu správní orgán prvního stupně pokračoval v řízení a dne 21. 8. 2019 ve věci rozhodl sankčním rozhodnutím, které je specifikováno v části I. tohoto rozsudku. Toto rozhodnutí

následně žalovaná napadeným rozhodnutím částečně změnila, avšak ohledně viny a trestu je potvrdila.

70. Správní spis obsahuje jako podklady rozhodnutí tyto listiny: národní program pro tlumení výskytu salmonel v chovech nosnic produkujících konzumní vejce; národní program pro tlumení výskytu salmonel v reprodukčních chovech kura domácího; emailovou komunikaci žalobkyně s Europe Direct (vyjádření Evropské komise ze dne 6. 5. 2019 a ze dne 16. 7. 2019); odpovědi na žádosti o informace včetně odpovědí týkající se správních řízení při nálezů jiné salmonely než sérotypu *Salmonella Typhimurium* a *Enteritidis* v děleném drůbežím masu; upozornění (alert/information) RASSF ČR o *Salmonella Infantis* v drůbežím masu; Stanovisko EFSA, národní program pro tlumení salmonel v chovech krůt; výstupy ze systému RASFF; a národní program pro tlumení salmonel v chovech kuřat chovaných na maso.

B. Právní závěry

71. Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách platí, že provozovatel potravinářského podniku je povinen dodržovat požadavky stanovené přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny nebo mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána a které jsou vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv nebo ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.
72. Podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách platí, že provozovatel potravinářského podniku se dopustí přestupku tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny.
73. Přímě použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny ve smyslu § 3 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách patří i nařízení č. 2073/2005 a nařízení č. 178/2002.
74. Podle nařízení č. 2073/2005 přílohy 1, kapitoly 1, bodu 1.28 jsou stanoveny limity přítomnosti *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium* v čerstvém drůbežím masu.
75. Podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 potravina nesmí být uvedena na trh, není-li bezpečná.
76. Podle čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení č. 178/2002 potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za škodlivou pro zdraví.
77. Podle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002 potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě.
78. Podle čl. 14 odst. 3 písm. a) nařízení č. 178/2002 při rozhodování o tom, zda potravina je nebo není bezpečná, se berou v úvahu obvyklé podmínky použití potraviny spotřebitelem a v každé fázi výroby, zpracování a distribuce.
79. Podle čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 178/2002 při rozhodování o tom, zda je potravina škodlivá pro zdraví, se berou v úvahu pravděpodobné okamžité nebo krátkodobé nebo dlouhodobé účinky dotyčné potraviny nejen na zdraví osoby, která ji konzumuje, ale také na zdraví dalších generací.
80. Podle čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002 skutečnost, že potravina splňuje podmínky zvláštních předpisů použitelných pro tuto potravinu, nebrání příslušným orgánům přijímat vhodná opatření k omezení jejího uvádění na trh nebo k jejímu stažení z trhu,

pokud existují důvody pro podezření, že navzdory tomuto souladu není potravina bezpečná.

81. Předně je třeba připomenout, že výkladem vztahu nařízení č. 2073/2005 a nařízení č. 178/2002 se již věnoval Nejvyšší správní soud. Ten v bodě 11 zrušujícího rozsudku připomněl, že vztah těchto nařízení vyložil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ve věci *Romega* tak, že příslušný orgán členského státu může považovat za nebezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 1 a 2 nařízení č. 178/2002 kategorii potravin sestávající z čerstvého drůbežího masa, v němž byly zjištěny jiné patogenní mikroorganismy než sérotypy *Salmonelly* uvedené v bodě 1.28 kapitoly 1 přílohy 1 nařízení č. 2073/2005, ve znění nařízení č. 1086/2011. Z uvedeného rozsudku ve věci *Romega* lze citovat body 25 a 26, které vysvětlují, že „z bodu 9 odůvodnění nařízení č. 1086/2011 vyplývá, že přibližně 80 % případů salmonely pozorovaných u člověka v roce 2008 bylo stejně jako v předchozích letech způsobeno typy *Salmonella Enteridis* a *Salmonella Typhimurium* a že drůbeží maso zůstává hlavním zdrojem salmonely u člověka. Bod 10 odůvodnění tohoto nařízení nicméně upřesňuje, že soustředění se na tyto dva sérotypy by mělo současně podněcovat provozovatele potravinářských podniků k tomu, aby v předcházejících fázích produkce drůbeže přijali opatření, která mohou přispět ke snížení prevalence všech sérotypů salmonely, které mají význam z hlediska veřejného zdraví.“ A dále, že „i když se sérotypy zjištěné v projednávaném případě litevským úřadem v čerstvém drůbežím masu, a sice *Salmonella Kentucky* nebo *Salmonella Infantis*, jeví jako méně rozšířené než *Salmonella Typhimurium* a *Salmonella Enteritidis*, nemůže být nepříznivý účinek prvních dvou sérotypů na zdraví vyloučen.“
82. Dále z bodu 27 rozsudku ve věci *Romega* vyplývá, že příslušný vnitrostátní orgán v souladu s čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002 musí ověřit, zda výskyt sérotypů, které nejsou uvedeny v příloze 1, kapitole 1, bodu 1.28 nařízení č. 2073/2005, může vyvolat podezření, že dané čerstvé drůbeží maso je nebezpečné ve smyslu čl. 14 odst. 2 až 5 nařízení č. 178/2002, a odůvodnit vhodnost přijatých opatření.
83. Skutečnost, že v čerstvém kuřecím masu nebyly zjištěny sérovary *Salmonella Enteritidis* ani *Salmonella Typhimurium*, ale sérovar *Salmonella Infantis*, tedy nevyklučuje, aby bylo považováno za nebezpečnou potravinu dle čl. 14 odst. 1 a 2 nařízení č. 178/2002. Nebezpečnost potravin však musí být nepochybně prokázána, stejně tak musí být odůvodněno opatření, které bude v reakci na shledanou nebezpečnost potravin přijato. Při posouzení věci v rámci žalobních bodů se proto krajský soud zaměřil zejména na to, zda napadené rozhodnutí vyhovuje těmto závěrům.
84. Je tedy již nesporné, že žalobkyně nebyla uznána vinnou za porušení nařízení č. 2073/2005, a proto se soud dále nemusel zabývat námitkami žalobkyně týkajícími se souladnosti jejího jednání s tímto nařízením.
85. Za stěžejní žalobní bod krajský soud považuje námitky žalobkyně týkající se nedostatečného individuálního posouzení nebezpečnosti kuřecích řízků s obsahem sérovaru *Salmonella Infantis* a odůvodnění naplnění pojmu nebezpečnosti potravin ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002. Tuto námitku posoudil soud jako důvodnou.
86. V napadeném rozhodnutí se žalovaná, jak sama ve svém vyjádření uvedla, věnovala individuálnímu posouzení nebezpečnosti potravin na str. 10 a 11 napadeného rozhodnutí. Zde uvedla, že sérovar *Salmonella Infantis*, který byl v testované potravíně nalezen, vyvolává závažné onemocnění u lidí – salmonelózu. K tomu dodala, že

„potravina je tedy bez jakýchkoliv pochybností nebezpečná, což je skutečnost naprosto všeobecně známá, tudíž ji není nutné jakkoli dokazovat, potvrzovat či ji ještě zvláštním způsobem posuzovat nebo ověřovat, zda nehrozí epidemie či je dán zvýšený výskyt salmonel.“ Dle žalované tak byl naplněn pojem nebezpečné potraviny ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002.

87. Dále žalovaná odůvodnění svého rozhodnutí opřela o nekonkrétní odkazy na souhrnnou zprávu Evropské unie o trendech a zdrojích zoonóz, původců zoonóz a ohnisek pocházejících z potravin v roce 2017 a na stránky Evropského centra pro nákazy a prevenci. Podklady k těmto odkazům ve správním spise však chybí a absentuje též jakýkoliv záznam o tom, že by některý ze správních orgánů, který ve věci rozhodoval, provedl důkaz těmito dokumenty.
88. Žalovaná doplnila svou argumentaci o statistiku (bez uvedení zdroje), ze které dovodila, že *„za důkaz nebezpečnosti masa kontaminovaného salmonelou považuje žalovaná doložení toho, že stejným sérovarem salmonel onemocní v ČR každoročně desítky lidí. Patogen Salmonella Infantis dle dat Státního zdravotního ústavu způsobil v roce 2018 onemocnění u minimálně 62 pacientů (...).“* Dále uvedla, že na počátku roku 2019 se objevil zvýšený záchyt bakterií rodu *Salmonella* v hovězím a kuřecím masu z Polska. Zdroje těchto informací se ve správním spise nenacházejí, proto není možné je nijak ověřit. V této souvislosti krajský soud upozorňuje, že správní řízení je mj. ovládáno zásadami písemnosti a přímosti, které se uplatní při dokazování a hodnocení důkazů. Podle zásady přímosti správní orgán může činit skutková zjištění jen z důkazů, které sám provedl. Dle zásady písemnosti pak platí, že všechny provedené úkony, tedy i záznamy o provedení důkazů nebo alespoň tyto důkazy v listinné podobě, musí být součástí spisu.
89. Vzhledem k tomu, že žalovaná pro své závěry nemá žádnou oporu, nepovažuje je krajský soud za dostačující k prokázání toho, že předmětná potravina naplňuje pojem nebezpečnosti ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002. Krajský soud opět připomíná, že posouzení nebezpečnosti potraviny ve světle čl. 14 nařízení č. 178/2002 je třeba činit případ od případu a závěry náležitě odůvodnit. Paušální závěry učiněné bez náležitých důkazů nelze akceptovat tím spíše, že nebezpečnost potraviny ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 je tzv. neurčitým právním pojmem. Správní orgán musí vždy odůvodnit, na základě čeho dospěl k závěru, že konkrétní skutkové okolnosti případu svědčí o naplnění tohoto pojmu. Například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2003, č. j. 1 As 10/2003-53, či ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, vyplývá, že neurčitý právní pojem jsou správní orgány povinny vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání účastníka řízení odůvodnit.
90. Nelze rezignovat na to, aby rozhodné skutečnosti byly osvědčeny a přesvědčivě odůvodněny. Je pravdou, že skutečnosti obecně známé není třeba dle správního řádu dokazovat, ale podle krajského soudu se v případě způsobilosti jednotlivých sérovarů *Salmonelly* vyvolat salmonelózu, případně jak vysoké riziko a jak závažné onemocnění jednotlivým skupinám pacientů hrozí, bezesporu nejedná o notorietu, kterou by nebylo třeba dokazovat a u které by správní orgán nebyl povinen nashromáždit konkrétní zdroje a podklady, na základě kterých dospěl k závěrům o skutkovém stavu. Stejný názor v obdobných věcech vyslovil již např. Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 16. 9. 2021, č. j. 77 A 9/2020-207, nebo Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 5. 12. 2019, č. j. 22 A 57/2019-66, který byl následně potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2020, č. j. 4 As 3/2020-48.

91. Během řízení před soudem žalovaná dodatečně předkládala podklady pro doplnění argumentace, na základě které bylo napadené rozhodnutí vydáno. Platí však, že důvody, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí, musí být vtěleny do odůvodnění rozhodnutí a nelze je doplňovat v řízení před soudem. Důkazy, ze kterých správní orgán vycházel, musí být obsahem správního spisu a musí být provedeny v souladu s procesními předpisy, které správní řízení ovládají.
92. Skutečnost, že žalovaná nemůže paušálně označit jakoukoliv potravinu obsahující některý ze sérovarů *Salmonella* za nebezpečnou potravinu, ale musí se zabývat každým případem individuálně, vyplývá rovněž z vyjádření kontaktního centra Evropské komise ze dne 6. 5. 2019, které bylo jako důkaz založeno žalobkyní do správního spisu. Z argumentace žalované se přitom dovozuje opačný přístup, tzn., že všechny potraviny, ve kterých je nalezen některý ze sérovarů *Salmonella*, který může způsobit salmonelózu, jsou automaticky považovány za nebezpečnou potravinu ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002. Takový názor ale ve světle výše uvedené judikatury Soudního dvora Evropské unie nelze akceptovat. Naopak je třeba se věnovat individuálnímu posouzení každého případu (pokud nejde o sérovary *Salmonella Typhimurium* a *Salmonella Enteritidis*, na které se vztahuje nařízení č. 2073/2005 Sb.).
93. Bylo tedy na žalované, aby uvedla podklady, ze kterých při svém závěru vycházela, včetně zjištění, která z jednotlivých důkazů učinila, a vyložila konkrétní důvody, na základě kterých v tomto konkrétním případě došla k závěru, že kuřecí prsní řízký byly potravinou nebezpečnou. Z paušálního odůvodnění napadeného rozhodnutí se však žádné důvody nepodávají. Bez řádného vyhodnocení důkazních prostředků nelze v tomto případě dospět k závěru o tom, že posuzovaná potravina byla nebezpečná ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002.
94. Co se týká možné kontaminace prostředí či nástrojů stykem s potravinou, tak soud nemíní tvrzení žalované nijak vyvracet, naopak s nimi lze souhlasit. Ostatně i dle čl. 14 odst. 3 písm. a) nařízení č. 178/2002 platí, že při rozhodování o tom, zda potravina je nebo není bezpečná, se berou v úvahu obvyklé podmínky použití potraviny spotřebitelem. Navíc i důkazy předložené žalobkyní (článek časopisu dTest - Test kuřecích prsních řízků a příručka Zásady správné výrobní a hygienické praxe ve stravovacích službách z roku 2006) předpokládají nutnost dodržení určitých postupů při zpracování drůbežního masa, aby se druhotné kontaminaci zabránilo. Není ale možné, aby provozovatel potravinářského podniku přenášel na zákazníka povinnosti, které zjevně sám zanedbal. Argumentem ohledně této možné druhotné kontaminace ale nelze zhojit výše uvedené nedostatky napadeného rozhodnutí. Samotná existence rizika druhotné kontaminace nebezpečnost potraviny neodůvodňuje, neboť je jen jedním z aspektů, který má žalovaná dle čl. 14 odst. 3 písm. a) nařízení č. 178/2002 zohlednit.
95. K námitce žalobkyně ohledně vybočení žalované ze zavedené správní praxe lze uvést, že skutečnost, že správní orgány obou stupňů až do roku 2019 autoritativně v žádném rozhodnutí nevyhodnotily potravinu s přítomností sérovaru *Salmonella Infantis* jako nebezpečnou, ještě nezakládá zavedenou správní praxi. Nejvyšší správní soud totiž ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 95/2013, uvedl, že skutečnost, že v jiném případě správní orgán nezahájil sankční řízení (byť za srovnatelných skutkových okolností), zcela jistě nemůže představovat ustálenou správní praxi, jež by založila legitimní očekávání stěžovatele, že v jeho případě nebude řízení o uložení sankce zahájeno. Z protokolu o kontrole POK190402001S21230 ze dne 16. 4. 2019, který

žalobkyně zmiňovala, plyne toliko to, že šetřené parametry vyhovují nařízení č. 2073/2005. O nebezpečnosti kontrolované potraviny z hlediska čl. 14 nařízení č. 178/2002 se nic neuvádí. To samé platí i pro protokol o zkoušce HPK 2235/19, který vydal Státní veterinární ústav Praha dne 4. 4. 2019. V něm akreditovaná laboratoř vyhodnotila výsledek vyšetření chlazených kuřecích řízků (přítomnost *Salmonella Infantis*) jako vyhovující nařízení č. 2073/2005. Navíc tato laboratoř na rozdíl od žalované není nadána pravomocí k rozhodování o tom, zda žalobkyně spáchala přestupek, či nikoli.

96. Krajský soud ale souhlasí s žalobkyní ohledně tvrzené překvapivosti postupu orgánů státní veterinární správy v této věci. Překvapivost je chápána jako projev nepředvídatelnosti a v tomto případě spočívá v tom, že potravina s přítomností sérovaru *Salmonella Infantis* byla automaticky považována za nebezpečnou, ačkoliv do roku 2019 žalovaná takový přístup nezastávala a sama sdělila, že do té doby nezažila žádné správní řízení z důvodu kontaminace potraviny sérovarem *Salmonella Infantis*. Dále překvapivost spočívá i v uložení pokuty (viz dále v tomto rozsudku). Svůj postup orgány Státní veterinární správy přitom nijak nevysvětlily.
97. Soud vyhověl i námitce žalobkyně ohledně uložené sankce. Jak je uvedeno již výše v tomto rozsudku, podle Soudního dvora Evropské unie je nutné odůvodnit vhodnost přijatých opatření podle čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí věnovala pouze přiměřenosti výše uložené pokuty a vůbec nehodnotila vhodnost sankce v kontextu možného uložení jiných opatření. Nevysvětlila tedy, proč přistoupila právě k tomuto krajnímu řešení. Zdůvodnění pověřeného zaměstnance žalované, že jiná opatření nebylo možné uložit, jelikož potraviny již byly spotřebovány a navíc šlo o potraviny dovezené z Polska, soud vyhodnotil jako nevěrohodné. Soudu je totiž známo, že v obdobném případě (nález *Salmonella Infantis* v kuřecích prsních řízcích bez kosti a kůže), který řešil Krajský soud v Ostravě (pod sp. zn. 22 A 57/2019), správní orgán prvního stupně žalobkyni uložil opatření podle § 54 odst. 1 písm. h) a i) veterinárního zákona, a to „*zákaz uvádění na trh drůbeží maso, které obdržela nebo obdrží jako příjemce potravin z Polska v místě určení a které skladuje v provozovně (...), a to do doby, než obdrží výsledek laboratorního vyšetření každé zásilky tohoto drůbežího masa, které bude prokazovat jeho zdravotní nezávadnost a v případě vyšetření na salmonely prokazovat, že maso neobsahuje salmonelu. Laboratorní vyšetření mělo být podle předběžného opatření provedené v laboratoři, které bylo vydáno pro příslušný okruh vyšetřování osvědčení o akreditaci podle zákona o technických požadavcích na výrobky a musí zahrnovat vyšetření minimálně 1 vzorku na zásilku na přítomnost salmonel s tím, že výsledky tohoto vyšetření musí uchovávat po dobu dvou let. Dále správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni povinnost oznámit mu každé zjištění nevyhovujícího výsledku a přítomnosti salmonel neprodleně.*“ Obdobně z další věci (nález *Salmonella Newport* v kuřecích stehenních řízcích bez kůže a kosti), kterou řešil Krajský soud v Plzni (pod sp. zn. 77 A 9/2020), vyplývá, že správní orgán prvního stupně uložil jinému subjektu opatření: „*Dnem doručení tohoto rozhodnutí uvádět na trh drůbeží maso, které obdrží jako příjemce potravin z Polska v místě určení a které bude skladovat v provozovně (...), až po obdržení výsledku laboratorního vyšetření vzorků odebraných z každé takové zásilky drůbežího masa (chlazeného, mraženého, dílů i celé drůbeže), který bude prokazovat jeho zdravotní nezávadnost a v případě vyšetření na salmonely prokazovat, že maso neobsahuje salmonelu. Každou jednotlivou zásilku tedy uvolnit okamžitě po obdržení vyhovujících výsledků laboratorního vyšetření. Vyšetření musí být provedeno v laboratoři, které bylo vydáno pro*

příslušný okruh vyšetřování osvědčení o akreditaci podle zákona o technických požadavcích na výrobky. Vyšetření musí zahrnovat minimálně jeden vzorek na zásilku na přítomnost salmonel. V případě zásilky děleného drůbežího masa tedy postačuje jeden vzorek na zásilku, nemusí být odebírány vzorky z jednotlivých dílů. Výsledky tohoto šetření musí provozovatel uchovávat po dobu dvou let. Příjemce drůbežího masa je povinen neprodleně předkládat každý vyhovující i nevyhovující výsledek laboratorního vyšetření na přítomnost salmonel (...).“

98. Ze zmíněných uložených opatření v jiných případech soud usuzuje, že není vyloučeno ani uložení opatření do budoucnosti, a to ve vztahu ke zboží, které adresát opatření bude skladovat teprve v budoucnu, a i ohledně zboží dovezeného ze zahraničí. Další opatření příkladmo zmiňuje veterinární zákon v ustanovení § 54 odst. 1. Povinností žalované proto bylo (pokud tak neučinil správní orgán prvního stupně), aby odůvodnila, proč v daném případě nepostačovalo uložit vůči žalobkyni jiná méně invazivní opatření a proč správní orgán prvního stupně rovnou přistoupil k uložení pokuty. Tím spíše tak měl správní orgán prvního stupně učinit, jednalo-li se o případ ojedinělý, respektive první, jak žalovaná sama uvedla.
99. Shledané vady napadeného rozhodnutí nijak nebránily soudu, aby se vyjádřil i k žalobní námitce týkající se neodůvodněného zaměření orgánů Státní veterinární správy na dovozce drůbežího masa ze zahraničí. Státní veterinární správa je organizací zřízenou veterinárním zákonem a mezi její pravomoci mj. patří dozor nad dovážením živočišných produktů ze zahraničí do České republiky, provádí jejich prohlídky a vytváří systém kontrol. Žalobkyně nepředložila žádný důkaz o tom, že by se orgány Státní veterinární správy bezdůvodně a diskriminačně zaměřovaly na kontrolu drůbežího masa z Polska. Poukázala sice na několik tiskových zpráv Státní veterinární správy, ale z nich nelze učinit závěr o diskriminaci dovozců drůbežího masa z Polska oproti těm tuzemským, natož že by to mělo znamenat překážku volného pohybu zboží v rámci EU. Tiskové zprávy žalované, které žalobkyně předložila, osvědčují toliko skutečnost, že Státní veterinární správa v průběhu roku 2019 v několika případech zachytila zásilky masných výrobků z Polska s obsahem bakterie *Salmonella*, což samo o sobě ani v souvislosti se snímky mapových výstupů z kontrolní činnosti Státní veterinární správy neprokazuje vůbec nic. Navíc tiskové zprávy ani nespecifikují, o jaký sérovar šlo, ani jaká opatření byla uložena.

XI. Závěr a náklady řízení

100. Krajský soud nemíní nijak bagatelizovat následky onemocnění salmonelózou. Pokud měly správní orgány dostatečné podklady a důkazy pro závěr, že drůbeží maso dovážené z Polska obsahovalo zvýšené množství bakterií *Salmonella*, bylo zcela namístě, aby učinily odpovídající opatření či sankce. Současně však bylo jejich povinností svá rozhodnutí řádně odůvodnit, včetně uvedení podkladů a zdrojů, ze kterých vycházely, a konkrétních zjištění, která z nich učinily. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se však důvody pro uznání žalobkyně vinnou z přestupku podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách a pro uložení pokuty nepodávají. Bez řádného vyhodnocení důkazních prostředků nelze v tomto případě dospět k tak paušálnímu závěru o zvýšeném množství bakterie *Salmonella* v drůbežím masu dodávaném z Polska a o jeho nebezpečnosti ve smyslu čl. 14 nařízení č. 178/2002.
101. Jak krajský soud uvedl výše v tomto rozsudku, žalovaná při vydání napadeného rozhodnutí pochybila hned v několika ohledech. Nedostatečně odůvodnila a žádnými

důkazy nepodložila svůj závěr o tom, že testovanou potravinu - kuřecí prsní řízky obsahující sérovar *Salmonella Infantis*, lze považovat za nebezpečnou dle čl. 14 nařízení č. 178/2002. Dále neodůvodnila, proč přistoupila rovnou k uložení pokuty a neuložila žádné z jiných vhodných opatření ve smyslu čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002, která jsou specifikována v § 54 veterinárního zákona. Z těchto důvodů zatížila napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-63, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, o nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona, tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě. Svůj postup orgány Státní veterinární správy, ačkoliv vybočily ze svého postupu v obdobných věcech, nijak nevysvětlily.

102. Za těchto okolností proto soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude na žalované, aby v dalším řízení vysvětlila obsah neurčitěho právního pojmu nebezpečná potravina ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 a tento obsah následně aplikovala na jednání žalobkyně poté, co náležitě zjistí skutkový stav věci na základě podkladů vztahujících se k období jednání žalobkyně, za které má být postihnuta. Pokud žalovaná přistoupí k uložení opatření ve smyslu čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002, či jiné sankce, svůj postup náležitě odůvodní.
103. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Soud žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem (k tomu si od Nejvyššího správního soudu vyžádal spis o řízení o kasační stížnosti). Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně úspěšné žalobkyně byly: zaplacený soudní poplatek ve výši **3 000 Kč** za žalobní návrh, zaplacený soudní poplatek ve výši **5 000 Kč** za podání kasační stížnosti, odměna zástupkyně žalobkyně, která je advokátkou, a její režijní výlohy (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Odměnu zástupkyně žalobkyně tvoří:
 - Odměna za zastupování žalobkyně v soudním řízení v celkové výši **27 900 Kč** za 8 úkonů právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „a.t.“), tj. převzetí právního zastoupení, správní žaloba ze dne 25. 10. 2019, replika k vyjádření žalované ze dne 11. 12. 2019, doplnění žaloby s důkazními návrhy ze dne 3. 11. 2020, kasační stížnost ze dne 18. 8. 2021 - doplněná dne 24. 9. 2021, doplnění vyjádření k žalobě ze dne 7. 2. 2024, replika k vyjádření žalované ze dne 19. 2. 2024 a účast na jednání před soudem dne 22. 2. 2024) a 2 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) a.t., snížené o polovinu dle § 12 odst. 2 a.t. (doplnění žaloby ze dne 28. 7. 2020 a doplnění žaloby ze dne 1. 4. 2021), při tarifní hodnotě 50 000 Kč dle § 9 odst. 4 písm. d) a.t. a odměně za jeden úkon právní služby podle § 7 odst. 5 a.t. ve výši 3 100 Kč.
 - Náhrada hotových výdajů v celkové výši **3 000 Kč** za 10 úkonů právní služby shora uvedených po 300 Kč podle § 13 odst. 4 a.t.

- Daň z přidané hodnoty z odměny a náhrad hotových výdajů, tj. 21 % z částky 30 900 Kč, neboť zástupkyně žalobkyně doložila, je plátkyní této daně. Daň z přidané hodnoty činí **6 489 Kč**.
104. Celkem tak účelně vynaložené náklady žalobkyně činí **45 389 Kč**, na jejichž úhradu žalobkyni vznikl nárok.
105. Na rozdíl od vyúčtování nákladů, které zástupkyně žalobkyně předložila soudu dne 28. 2. 2024, krajský soud posoudil podání blanketní kasační stížnosti ze dne 18. 8. 2021 a její následné doplnění ze dne 24. 9. 2021 jako jeden úkon právní služby, neboť blanketní podání ze dne 18. 8. 2021 je zcela bez právní argumentace. Dále krajský soud zástupkyni žalobkyně nepřiznal odměnu za repliku k vyjádření žalované před Nejvyšším správním soudem ze dne 14. 1. 2022, ve které na necelých dvou stranách pouze zopakovala svou dřívější argumentaci a žádné nové argumenty do věci nevnesla. Krajský soud proto neshledal uvedené podání za nezbytné a účelné pro uplatňování práv žalobkyně. Dále oproti vyúčtování nákladů řízení zástupkyni žalobkyně krajský soud přiznal odměnu za úkon - podání správní žaloby ve standardní výši 3 100 Kč, neboť neshledal důvod pro navýšení odměny za tento úkon na trojnásobek dle § 12 odst. 1 a.t., jak zástupkyně žalobkyně požadovala. Dle tohoto ustanovení u úkonů právní služby mimořádně obtížných, zejména je-li k nim třeba použití cizího práva nebo cizího jazyka, nebo u úkonů právní služby časově náročných, může advokát zvýšit mimosmluvní odměnu až na trojnásobek. Soud nijak nebagatelizuje úsilí zástupkyně žalobkyně, které tomuto úkonu musela věnovat, ale zároveň má za to, že podání správní žaloby je úkonem odborným a obtížným již ze své podstaty. Důvodem pro zvýšení odměny je až obtížnost mimořádná. Dle soudu v tomto případě nelze mimořádnou obtížnost úkonu odůvodnit rozsahem podání ani zpracováním podkladů v anglickém jazyce. Rozsah žaloby o časové náročnosti nesvědčí a částečná práce v anglickém jazyce dle soudu neměla na kvalitu žaloby tak zásadní vliv, aby tento úkon mimořádně ztížila.

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 nejbližší 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.

Hradec Králové 27. února 2024

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu