



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **Tesco Stores ČR a.s., IČO 45308314**
sídlem Vršovická 1527/68b, 100 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Květná 15, 603 00 Brno 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2018, č.j. SZPI/AC470-60/2013

takto:

- I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 26. 3. 2018, č.j. SZPI/AC470-60/2013, a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 27. 6. 2017, čj. SZPI/AC470-55/2013, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3 300 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“), 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 27. 6. 2017, č.j. SZPI/AC470-55/2013, ve spojení s rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 26. 3. 2018, č.j. SZPI/AC470-60/2013].

2. 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“)].

Předcházející řízení

3. Dne 14. 5. 2013 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, provedla v provozovně žalobce na adrese Hrádecká ul., Sušice, kontrolu dodržování povinností při prodeji potravin.
4. Z protokolu o zkoušce ze dne 3. 6. 2013, č. D014-40529/13/A03, provedené Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, odborem zkušební laboratoře Inspektorátu v Praze, vyplynulo, že potravina mák modrý, označení šarže B 05 07 13, jejíž vzorek byl při uvedené kontrole odebrán, obsahuje 238,2 mg morfinu v 1 kg potravin (se specifikací „nesmí být přítomen v množství vyšším, než je bezpečné“).
5. Ve správním spisu se dále nacházejí materiály zpracované Centrem zdraví, výživy a potravin Státního zdravotního ústavu, a to Zhodnocení zdravotního rizika obsahu „morfinu“ v máku (datováno dne 18. 4. 2013) a Zhodnocení zdravotního rizika obsahu „morfinu“ v máku – oprava (datováno dne 3. 12. 2013).
6. Dne 3. 12. 2013 pod č.j. 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.
7. Rozhodnutím ze dne 18. 12. 2013, č.j. SZPI/AC470-18/2013, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, rozhodla, že žalobce uváděl do oběhu potravinu: Mák modrý, u níž byl 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. Z tohoto důvodu je uvedení této potravin na trh v rozporu s požadavky článku 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, podle něž nesmí být potravina uvedena na trh, není-li bezpečná. Tímto jednáním žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb.
8. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014, č.j. SZPI/AC470-26/2013, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 18. 12. 2013, č.j. SZPI/AC470-18/2013, potvrdila. Proti tomuto rozhodnutí odvolacího správního orgánu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo, podal žalobce žalobu ke správnímu soudu (u zdejšího soudu vedenou pod sp. zn. 57A 91/2014).
9. Rozsudkem ze dne 23. 3. 2016, č.j. 57A 91/2014-117, Krajský soud v Plzni rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 20. 6. 2014,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

č.j. SZPI/AC470-26/2013, a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 18. 12. 2013, č.j. SZPI/AC470-18/2013, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.

10. V dalším řízení si správní orgán prvního stupně vyžádal a spolu s průvodním dopisem ze dne 20. 10. 2016, zn. SZÚ/02362/2016, obdržel Konsolidované stanovisko Centra zdraví, výživy a potravin Státního zdravotního ústavu vycházející z „rychlého hodnocení zdravotního rizika obsahu alkaloidu morfin v potravině mák (*Papaver somniferum* L.)“ (dále též jen „Konsolidované stanovisko SZÚ“).
11. Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2017, č.j. SZPI/AC470-55/2013, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Plzni, rozhodla, že žalobce uváděl na trh potravinu: Mák modrý, u níž byl laboratorními rozbory zjištěn obsah morfinu 238,2 mg/kg. Potravina byla tudíž kontaminována jinými látkami ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002 s přihlédnutím k čl. 14 odst. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 178/2002, neboť je potravina určena ke konzumaci k přímé nebo tepelné úpravě. Z tohoto důvodu byla potravina ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 178/2002 vyhodnocena, v souladu se zhodnocení rizika Státního zdravotního ústavu ze dne 20. 10. 2016, jako **nevhodná k lidské spotřebě**, a tudíž ji nelze považovat za bezpečnou. Uvedení této potraviny na trh je v rozporu s požadavky článku 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, podle něž nesmí být potravina uvedena na trh, není-li bezpečná. Tímto jednáním naplnil žalobce skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb.
12. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 26. 3. 2018, č.j. SZPI/AC470-60/2013, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Plzni, ze dne 27. 6. 2017, č.j. SZPI/AC470-55/2013, potvrdila. Proti tomuto rozhodnutí odvolacího správního orgánu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo, podal žalobce ke zdejšímu soudu aktuálně projednávanou a rozhodovanou žalobu.

Žaloba

13. V žalobním bodu A) žalobce uvádí, že Konsolidované stanovisko SZÚ není způsobilé být zákonným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Uvedený dokument nadále nesplňuje kritéria úplnosti, srozumitelnosti a určitosti. SZÚ do dnešního dne neodstranil vady, které byly Krajským soudem v Plzni vytýkány. Podle názoru žalobce Konsolidované stanovisko SZÚ je pouze v podobě tvrzení, aniž by SZÚ uvedl, na základě jakých úvah ke svému závěru došel. Závěry vyplývající ze zmíněného stanoviska SZÚ jsou všeobecné, neurčité, nekonkrétní a náležitě neodůvodněné. SZÚ při vypracování svého konsolidovaného stanoviska vychází z neurčitých, nepotvrzených a dílčích informací, které mu nedovolují přijmout jednoznačný a bezpochybný závěr o škodlivosti potraviny mák modrý. I s ohledem na uvedené, správní orgány překvalifikovaly protiprávní jednání žalobce a již mu nekladou za vinu, že uvedl na trh potravinu, která by byla zdraví škodlivá, ale potravinu, která je nevhodná pro lidskou spotřebu. Důvody, na jejichž základě správní orgány dospěly k závěru, že sporná potravina není vhodná pro lidskou spotřebu, však řádným způsobem neuvádějí, resp. nespecifikují. Správní orgány v napadených rozhodnutích nekonstatují existenci ani jednoho z důvodů kontaminace předmětné potraviny [srov. čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002]. Správní orgány v napadených rozhodnutích ve vztahu ke sporné potravině totiž nepřijaly závěr, že uvedená potravina byla kontaminována vnějším vlivem nebo jiným hnilobným procesem, kažením. Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

nebo rozkladem. Žalobce má za to, že uvedenou skutečnost správní orgány ani konstatovat nemohly, jelikož je nesporné, že sporná potravina nebyla žádným způsobem kontaminovaná, tj. nebyla zkažená, shnilá, poznamenaná rozkladem či kontaminovaná jiným způsobem z vnějšího okolí. Už uvedená skutečnost sama o sobě znamená, že neobstojí závěr správních orgánů o nevhodnosti sporné potraviny pro lidskou spotřebu.

14. V žalobním bodu B) žalobce namítá, že dotčený dokument SZÚ se netýká zhodnocení zdravotního rizika obsahu morfinu ve sporné potravíně B050713. SZÚ při vypracování svého stanoviska neměl k dispozici laboratorní rozbor, resp. protokol týkající se sporné potraviny B050713, ani další podpůrné informace, které by mu umožnily objektivně a hodnověrně posoudit rizikovost této sporné potraviny. Samotný SZÚ v této souvislosti uvádí, že bez těchto údajů lze riziko zhodnotit pouze v obecné rovině. Žalobce současně prezentuje názor, že v případě, že správní orgány nebyly objektivně schopny posoudit rizikovost morfinu ve sporné potravíně, bylo jejich povinností na posouzení této otázky přibrat odborně způsobilou osobu – ustanovit znalce (viz § 56 správního řádu). SZÚ, který vydal konsolidované stanovisko v dané věci, které tvoří podklad pro vydání napadených rozhodnutí, je příspěvkovou organizací Ministerstva zdravotnictví, jehož primárním úkolem je příprava podkladů pro národní zdravotní politiku, a ne znaleckou organizací zapsanou v seznamu znalců. Jelikož SZÚ při vypracování svého stanoviska nepostupoval v pozici znalce, resp. znalecké organizace, v jeho stanovisku absentují nejen kritéria kladená zákonem na formální a obsahově náležitosti odborného vyjádření, resp. znaleckého posudku, ale absentuje i poučení znalce, resp. osoby, která sepsala stanovisko. SZÚ navíc může být kompetentní vypracovávat stanovisko ve věci škodlivosti pro zdraví, ale ne ve věci vhodnosti k lidské spotřebě. Z těchto důvodů dokument SZÚ nemůže sloužit jako zákonný podklad pro vydání správního rozhodnutí.
15. V žalobním bodu C) žalobce namítá, že z důvodu absence zákonné úpravy, stanovující limity pro maximální obsah morfinu v potravíně: mák modrý, nelze přijmout závěr o (ne)bezpečnosti této potraviny pro lidské zdraví, resp. o její nevhodnosti k lidské spotřebě. Správní orgány kladou žalobci za vinu, že uvedl na trh potravinu, která není vhodná k lidské spotřebě. Žalobce však neuváděl na trh samostatně omamnou a návykovou látku morfin, ale potravinu, která tuto látku bude vždy a za každých okolností obsahovat. Její obsah se v semenech máku modrého liší v závislosti od odrůdy, podmínek pěstování a klimatických podmínek. V době provedení kontroly u žalobce neexistoval žádný právní předpis, ať už na národní české úrovni nebo na evropské úrovni, který by upravoval, resp. stanovil pevné limity pro maximální obsah morfinu v potravíně. Pokud tedy v době uvedení sporné potraviny na trh neexistovala právní norma, která by určovala maximální přípustné množství obsahu morfinu v potravíně, jehož překročení by definovalo předmětnou potravinu jako nebezpečnou, subjekt uvádějící potravinu na trh neměl objektivní možnost posoudit (ne)bezpečnost. V dané situaci není možné legálně zjistit, zda potravina obsahující v sobě morfin v určitém množství je nebo není bezpečná, protože nebylo objektivně možné srovnání zjištěných výsledků laboratorního rozboru s legislativními limity obsahu morfinu v potravíně. Neexistující právní normu nelze porušit, resp. každý je oprávněn činit to, co není zákonem zakázáno. V době provedení kontroly neexistovalo ani žádné veřejně známé stanovisko SZÚ ohledně škodlivosti nebo (ne)vhodnosti pro lidskou spotřebu potraviny mák modrý z hlediska obsahu morfinu. Stanovisko SZÚ, ať už původní doplněné nebo následně konsolidované, bylo vytvořeno až po provedení kontroly u žalobce. Jelikož zákonem, resp. obecně závazným právním předpisem a ani jiným dokumentem není a v čase provedení kontroly ani nebylo stanoveno, resp. zakázáno uvádět na trh, resp. do oběhu potravinu, která v sobě obsahuje

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

morfin v množství 238,2 mg/kg, závěr o nebezpečnosti sporné potraviny neobstojí.

16. V žalobním bodu *D)* se žalobce dovolává toho, že ve správním řízení opakovaně vznášel námitky týkající se provedení laboratorních zkoušek na přítomnost morfinu ve sporné potravine neakreditovanou zkouškou. Žalobce nezpochybňuje, že Odbor zkušební laboratoře SZPI v Praze je akreditované pracoviště, avšak pro postup, metodu a zkoušku na zjišťování přítomnosti morfinu v potravine Mák modrý akreditaci v době provedení kontroly neměl. Protokol o zkoušce a Posudek D014-40579/13/A03 ze dne 3. 6. 2013 nenese příslušné náležitosti laboratorního rozboru vykonaného v akreditovaném pracovišti, tj. není opatřen akreditační značkou národního akreditačního orgánu – Českého institutu pro akreditaci včetně registračního čísla a značkou mezinárodní akreditační společnosti ILAC. Výsledky Odboru zkušební laboratoře SZPI v Praze, obsažené v Protokolu o zkoušce a Posudku D014-40529/13/A03 ze dne 3. 6. 2013, proto nelze považovat za výsledky přijaté v souladu se zákonem. Závěry subjektu zjištěné neakreditovanými postupy, metodami či zkouškami nemohou být právně závaznými vůči žalobci, a tudíž nemohou ani tvořit podklad pro vydání napadených rozhodnutí.
17. V žalobním bodu *E)* žalobce dodává, že pokud by soud navzdory uvedené argumentaci dospěl k závěru, že se žalobce dopustil porušení zákona, žalobce požaduje, aby soud upustil od uložení pokuty, eventuálně její výši přiměřeně snížil. Vzhledem ke specifikovaným okolnostem považuje žalobce uloženou pokutu v částce 600 000 Kč za neadekvátní.

Vyjádření žalovaného k žalobě

18. K žalobnímu bodu *A)* žalovaný uvedl, že ve srovnání s původním hodnocením rizika z roku 2013 je Konsolidované stanovisko SZÚ podrobnější, je zpracováno srozumitelným způsobem a závěr ohledně bezpečnosti máku více navazuje na předcházející části textu stanoviska. Nové stanovisko SZÚ se podrobně zabývá nebezpečností opiových alkaloidů se zaměřením na morfin a kodein, přičemž SZÚ dospěl k závěru, že mák („*jak jedno*“) lze za bezpečnou potravinu podle čl. 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002 považovat pouze v takovém případě, nepřesáhne-li obsah morfinu hodnotu 5 mg na kg máku. Žalovaný poukazuje na to, že SZÚ ve svém vyjádření ze dne 20. 10. 2016 uvedl, že závěr o tom, že předmětnou potravinu nelze považovat za bezpečnou, je nutno interpretovat tak, že tato potravina není vhodná pro lidskou spotřebu. Na základě této skutečnosti se tak na rozdíl od původních rozhodnutí správních orgánů obou stupňů předmětná potravina nepovažuje za bezpečnou nikoli z důvodu, že by byla považována za škodlivou pro zdraví, nýbrž proto, že je považována za nevhodnou k lidské spotřebě (z důvodu kontaminace). Nevhodnost pro lidskou spotřebu je dovozována od obecného faktu, že potravina není vědomě konzumována spotřebitelem proto, aby u něj cíleně vyvolávala farmakologický (léčebný) efekt, ale zejména naplnila jeho nutriční potřeby. Předmětná potravina byla evidentně látkou morfin kontaminována, když ji obsahovala v množství 238,2 mg/kg máku, což lze již nepochybně považovat za vyšší hodnotu. Podle názoru žalovaného je tedy Konsolidované stanovisko SZÚ plně způsobilé být zákonným podkladem pro vydání správního rozhodnutí, kterým je žalobci ve správním řízení ukládána pokuta za jeho protiprávní jednání.
19. K žalobnímu bodu *B)* žalovaný zastává názor, že pro posouzení bezpečnosti potraviny hodnocení rizika v obecné rovině postačuje. SZPI nezkoumá vliv na konkrétní spotřebitele, jako to dělají orgány ochrany veřejného zdraví, nýbrž bezpečnost pro spotřebitele obecně. SZÚ v Konsolidovaném stanovisku uvážil všechny možné technologické změny u máku a hodnotil jej „*jak jedno*“. Spotřebitel samozřejmě může konzumovat mák různými způsoby, ale nemá přitom důvod rozlišovat, o jaký mák se Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

jedná – to znamená, že obecné hodnocení máku je bezpochyby použitelné. Z důvodu, že Státní zdravotní ústav není znaleckou organizací zapsanou v seznamu znalců, nýbrž organizací spadající pod Ministerstvo zdravotnictví, jeho stanovisko neobsahuje všechny náležitosti, které jsou vyžadovány pro obsah znaleckého posudku. To však nic nemění na tom, že SZÚ je oprávněn odborně posoudit zdravotní riziko obsahu morfinu v máku; tato skutečnost je v platné právní úpravě výslovně zakotvena v § 16a odst. 8 zákona č. 110/1997 Sb. (viz i rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 3. 2016, č.j. 57A 91/2014-117). Potravina se v souladu s čl. 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 178/2002 nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za: a) škodlivou pro zdraví; b) nevhodnou k lidské spotřebě. Žalovaný tedy nevidí žádný důvod k tomu, aby SZÚ ve svém stanovisku nemohl vedle škodlivosti určité potraviny pro zdraví člověka hodnotit i její vhodnost k lidské spotřebě.

20. K žalobnímu bodu C) žalovaný předně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. V době provedení kontroly SZPI u žalobce nebyl legislativně stanovený žádný číselný limit pro obsah morfinu v máku. Tato skutečnost však sama o sobě neznamená, že předmětná potravina mohla být uváděna do oběhu zcela bez omezení z hlediska obsahu morfinu. Morfin je omamná, návyková látka a platí obecný zákaz, že na trh nesmí být dle čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002 uváděna potravina, není-li bezpečná. S účinností ke dni 1. 1. 2014 byl v rámci provedené novelizace vyhlášky č. 329/1997 Sb. zakotven do tuzemské legislativy určitý limit pro obsah morfinových alkaloidů v potravinách, stanovující, že na povrchu semene máku nesmí být obsah morfinových alkaloidů vyšší než 25 mg/kg. Nelze však konstatovat, že by se tím finálně vyřešila problematika stanovení hodnoty obsahu morfinu v potravíně, kterou již nelze považovat za bezpečnou. V tomto případě svým charakterem nejde o limit bezpečnostní, ale technologický; limit stanovený vyhláškou č. 329/1997 Sb. je navíc aplikovatelný pouze na tuzemský mák, přičemž v právě posuzované věci se jednalo o mák ze Slovenska. Momentálně tedy stále platí, že „zdravotní limit“ pro obsah morfinu v potravíně není stanoven právním předpisem, o to větší význam pak má hodnocení rizika provedené kompetentním orgánem jako je SZÚ. Základní text hodnocení rizika byl SZÚ vyhotoven dne 18. 4. 2013, následně dne 3. 12. 2013 byla provedena oprava jedné z hodnot uvedených v tomto hodnocení. Konsolidované stanovisko SZÚ, které bylo vydáno dne 20. 10. 2016, vychází, co se týče charakterizace nebezpečnosti morfinu, z odborného stanoviska EFSA, které bylo vydáno v roce 2011, čili existovalo již v době, kdy byla předmětná potravina žalobcem uvedena na trh. Žalobce jako provozovatel potravinářského podniku v pozici odborníka s řádnou péčí mohl o této skutečnosti vědět a vzít v potaz, že mák patří z pohledu možného obsahu morfinu a jeho alkaloidů mezi dlouhodobě problematické potraviny.
21. K žalobnímu bodu D) žalovaný uvedl, že nijak nezpochybňuje skutečnost, že použitá metoda na principu LC-MS/MS (*Liquid Chromatography - Mass Spectrometry* neboli kapalinová chromatografie s hmotnostním spektrometrem) nepatří mezi akreditované zkoušky. Žalovaný je však přesvědčen o tom, že takový laboratorní rozbor lze použít jako podklad řízení a pro vydání rozhodnutí ve správním řízení, neboť nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 jakožto základní předpis evropského práva upravující problematiku úředních kontrol potravin bezprostředně nevyžaduje, aby použitá metoda laboratorního rozboru byla akreditovaná. Žalobce ve fázi kontrolního řízení nepožádal o odběr vzorku předmětné potraviny pro doplňující odborný posudek, tento neanalyzoval a v právě posuzované věci tak neexistuje žádný posudek odlišný od toho, který byl řádně proveden v rámci úřední kontroly a je podkladem rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Žalobce tudíž nevyvrátil relevanci rozboru provedeného SZPI.
22. K žalobnímu bodu E) žalovaný připomněl, že podle ustálené soudní judikatury je možné Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

za škodlivý následek protiprávního jednání považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů, tedy že následek protiprávního jednání lze vykládat jako možnost jeho vzniku. Protiprávní jednání žalobce je takového charakteru, že projednání věci před správním orgánem nepostačí k jeho nápravě a upuštění od uložení pokuty by bylo rovněž nedůvodně mírné. Pokutu, která byla žalobci uložena ve výši toliko 1,2 % z horní hranice zákonné sazby, považuje žalovaný vzhledem k vyhodnocené závažnosti protiprávního jednání za přiměřenou.

Posouzení věci krajským soudem

23. Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.
24. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
25. **Žaloba je důvodná.**
26. 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 uvedeného nařízení *Potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za a) škodlivou pro zdraví; b) nevhodnou k lidské spotřebě*.
27. Podle čl. 14 odst. 4 nařízení (ES) č. 178/2002 *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*.
28. Podle čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002 *Při rozhodování o tom, zda potravina není vhodná k lidské spotřebě, se bere v úvahu skutečnost, zda není potravina s ohledem na své zamýšlené použití nepřijatelná pro lidskou spotřebu z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu*.
29. Zatímco původně správní orgány došly k tomu, že potravina uváděná žalobcem do oběhu je škodlivá pro zdraví, nově dospěly k tomu, že potravina uváděná žalobcem na trh je nevhodná k lidské spotřebě.
30. V průvodním dopisu ke Konsolidovanému stanovisku SZÚ, z něhož správní orgány nově vycházejí, se mimo jiné uvádí: „Oba zpracované podklady konstatovaly v závěru, že „předmětné potraviny nejsou CZVP SZÚ považovány za bezpečné ve smyslu článku 14, odst. 2, nařízení EPR č. 178/2002“. Konstatování vědomě nerozhodla, zda potravina není bezpečná podle odst. 2a (škodlivá pro zdraví) nebo 2b (nevhodná pro lidskou spotřebu). Rozhodnutí se opírá o povahu zdravotního efektu (farmakologický nikoli toxikologický) odhadovaných expozičních dávek a současně o nejistoty z důvodu možného snížení obsahu morfinu vlivem kulinárních úprav (možnost snížení obsahu morfinu v konzumovaném máku až o 90 %). Závěr v obou případech interpretujeme tak, že předmětné potraviny „nejsou vhodné pro lidskou spotřebu“, „škodlivost pro zdraví“ však není jednoznačná, protože efekt morfinu v daném rozsahu dávek nepřesahuje známé max. terapeutické dávky (viz Český lékopis, 2009). Nevhodnost pro lidskou spotřebu dovozujeme od obecného faktu, že potravina není vědomě konzumována spotřebitelem proto, aby u něj cíleně vyvolávala farmakologický (= léčebný) efekt, ale zejména naplnila jeho nutriční potřeby (srovnajme rozdíl mezi potravinou, doplňkem stravy a léčivem se stejným obsahem účinné látky, např. vitamínem C).“
31. K žalobnímu bodu A) soud uvádí, že podle nařízení (ES) č. 178/2002 se potraviny dělí na bezpečné a nikoli bezpečné. Potravina se nepovažuje za bezpečnou, je-li považována Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

škodlivou pro zdraví nebo nevhodnou k lidské spotřebě. Nařízení (ES) č. 178/2002 pak stanovuje, co se bere v úvahu při rozhodování o tom, zda je potravinu škodlivá pro zdraví nebo zda není vhodná k lidské spotřebě.

32. Ke druhé skupině potravin, které se nepovažují za bezpečné, zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: „Dle Nejvyššího správního soudu je nutno jako potravinu nevhodnou k lidské spotřebě s ohledem na shora uvedená ustanovení nařízení č. 178/2002 vnímat takovou potravinu, která je ve své podstatě zamýšlena k lidské spotřebě a jako taková by byla potravinou bezpečnou, nicméně u ní došlo působením nepředpokládaného vnějšího vlivu (kontaminace cizorodou látkou, hniloba, kažení, paraziti, plíseň, výskyt cizorodých předmětů – např. sklo, vlasy, apod.) k tomu, že se z ní stala potravinu nepříjemná pro lidskou spotřebu, tedy že došlo ke změně v jejím původním, zamýšleném složení. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud shoduje se stěžovatelkou, že může jít též o potraviny, jejichž vlastnosti se změnilly v důsledku jiných důvodů, které nejsou výslovně uvedeny v čl. 14 odst. 5 nařízení (např. rybí maso obsahující parazity, vína poškozená chorobami, zmražené ovoce se silně změněnou chutí atd.). Již z tohoto výčtu, který podává v kasační stížnosti stěžovatelka, je zjevné, že jde o potraviny původně bezpečné (rybí maso, víno, ovoce), které ale následným působením nežádoucích činitelů dosáhly charakteristiky potravin nevhodné k lidské spotřebě.“ (rozsudek ze dne 1. 6. 2017, č.j. 1 As 70/2017-26).
33. Při rozhodování o tom, zda potravinu není vhodná k lidské spotřebě, je, jak plyne z čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002, rozhodné, zda není potravinu s ohledem na své zamýšlené použití nepřijemná pro lidskou spotřebu ze stanovených důvodů, a to z důvodu kontaminace cizorodými nebo jinými látkami nebo z důvodu hniloby, kažení nebo rozkladu. U potraviny by nebyl naplněn znak „není vhodná k lidské spotřebě“, jestliže by s ohledem na své zamýšlené použití byla nepřijemná pro lidskou spotřebu z jiných než stanovených důvodů. I kdyby některý ze stanovených důvodů nastal, nebyl by u potraviny naplněn znak „není vhodná k lidské spotřebě“, jestliže by s ohledem na své zamýšlené použití byla ještě přijemná pro lidskou spotřebu. Jinak řečeno, potraviny nevhodné k lidské spotřebě nejsou zbytkovou kategorií pro potraviny, které se nevejdou do skupiny potravin škodlivých pro zdraví, nýbrž kategorií zcela specifickou.
34. V přezkoumávané věci však není seznatelné, proč by sporná potravinu měla být potravinou nevhodnou k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002. Přezkoumatelná úvaha tu není obsažena ani v podkladech od Státního zdravotního ústavu, ani v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a ani v napadeném rozhodnutí. Správní orgány neobjasnily to, v čem konkrétně spočívá s ohledem na její zamýšlené použití nepřijemnost potravinu pro lidskou spotřebu, ani to, z jaké důvodu (podřaditelného pod stanovené důvody) je potravinu nepřijemná pro lidskou spotřebu.
35. Argument „Nevhodnost pro lidskou spotřebu dovozujeme od obecného faktu, že potravinu není vědomě konzumována spotřebitelem proto, aby u něj cíleně vyvolávala farmakologický (= léčebný) efekt, ale zejména naplnila jeho nutriční potřeby“ se podle názoru soudu míjí s tím, co je podstatné pro rozhodování o tom, zda potravinu je či není vhodná k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002.
36. Ve svých úvahách musí správní orgány respektovat výše uvedený názor Nejvyššího správního soudu, že potravinou nevhodnou k lidské spotřebě je potravinu, která je ve své podstatě zamýšlena k lidské spotřebě a jako taková by byla potravinou bezpečnou, nicméně u ní došlo působením nepředpokládaného vnějšího vlivu k tomu, že se z ní stala potravinu nepřijemná pro lidskou spotřebu, resp. potravinu původně bezpečná, která ale následným působením nežádoucích činitelů dosáhla charakteristiky potravinu nevhodné k Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

lidské spotřebě.

37. Ohledně potenciální kontaminace by se zřejmě mělo vyjít z toho, zda je morfin v máku přítomen vždy nebo se do něj dostává působením (nepředpokládaného) vnějšího vlivu anebo je v určitém množství přítomen vždy a působení (nepředpokládaných) vnějších vlivů jeho koncentraci zvyšuje. Tu se však jedná o posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které musí zajistit správní orgány, mají-li dospět ke správnému (a rovněž přezkoumatelnému) rozhodnutí o tom, zda sporná potravina je či není vhodná k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení (ES) č. 178/2002.
38. Lze tak uzavřít, že soud souhlasí s názorem žalobce, že (dosavadní) závěr správních orgánů o nevhodnosti sporné potraviny k lidské spotřebě neobstojí.
39. K žalobnímu bodu B) soud konstatuje, že se ztotožňuje se správními orgány co do možnosti obecného vymezení maximálního tolerovatelného množství látky Státním zdravotním ústavem v situaci, kdy zkouška vzorku odebraného při kontrole u žalobce byla provedena zkušební laboratoří SZPI. V dalším soud pro stručnost toliko souhlasně odkazuje na vyjádření žalovaného k této žalobní námitce a na příslušné části odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo.
40. K žalobnímu bodu C) soud konstatuje, že se ztotožňuje se správními orgány co do možnosti vyvozovat odpovědnost za správní delikt, i když maximální přípustná výše morfinu v máku není pro daný případ stanovena žádným obecně závazným právním předpisem. V dalším soud pro stručnost toliko souhlasně odkazuje na vyjádření žalovaného k této žalobní námitce a na příslušné části odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo.
41. K žalobnímu bodu D) soud uvádí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí mimo jiné obsahovat žalobní bod nebo žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z žalobních bodů musí být patrné, z jakých skutkových a/nebo právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobní body mají vlastně dvojí význam: z pohledu žalobce pozitivně určují, co konkrétně bude soud přezkoumávat, z pohledu soudu potom negativně vymezují, čím se soud zpravidla zabývat nemůže a nebude.
42. Obvyklá posloupnost je tato: rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, odvolání proti němu, rozhodnutí odvolacího správního orgánu a žaloba. Může však nastat například také tato situace: rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, odvolání proti němu, rozhodnutí odvolacího správního orgánu, žaloba, zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu i správního orgánu prvního stupně a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení, nové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nové odvolání proti němu, nové rozhodnutí odvolacího správního orgánu a další žaloba. Jde-li o obvyklé případy, jsou možnosti uplatňovat skutkové a/nebo právní důvody, díky nimž jsou napadené výroky rozhodnutí pokládány za nezákonné nebo nicotné, pojímány většinou poměrně široce: *„Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS). Otázkou pak je, zda obdobně široké jsou možnosti uplatňovat žalobní body rovněž tehdy, jestliže se jedná o žalobu proti novému rozhodnutí správního orgánu v téže věci. Jinak řečeno: zda

v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení, lze v žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu poprvé uplatňovat žalobní body, které mohly být uplatněny již v žalobě proti jeho původnímu rozhodnutí.

43. Jednou z důležitých zásad soudního přezkumu správních rozhodnutí je zásada koncentrace řízení. V předchozí úpravě rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů byla tato zásada formulována takto: *Až do rozhodnutí soudu může žalobce rozsah napadení správního rozhodnutí omezit; rozšířit je může jen ve lhůtě podle § 250b [= lhůta pro podání žaloby] (§ 250h odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002).* Již za této právní úpravy zaujala odborná literatura zásadní stanovisko: *„Rozšíření žaloby (§ 250h), které je omezeno lhůtou dvou měsíců od doručení rozhodnutí, se týká nejen rozšíření žaloby na další obsah napadeného aktu dosud nenapadený (prakticky tedy na další výroky), ale především – podle mínění praxe a ve shodě s praxí bývalého Nejvyššího správního soudu – také na vlastní stížní body. Není tedy možné libovolně rozšiřovat žalobní body a to popřípadě ani při jednání. Lhůta dvou měsíců od doručení správního rozhodnutí je tedy lhůtou, ve které musí definitivně krystalizovat to, co má být předmětem soudního přezkoumání.“* [Michal Mazanec: Správní soudnictví. 1. vyd. Praha 1996, str. 159].
44. Od 1. 1. 2003 je zásada koncentrace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyjádřena takto: *Žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta druhá a třetí s. ř. s.).* K tomu lze v odborné literatuře nalézt tyto názory: *„Tímto ustanovením je stanovena tzv. zásada koncentrace. Pokud by tedy žalobce dospěl až po podání žaloby například k názoru, že nezákonný nebo věcně nesprávný je rovněž další výrok napadeného rozhodnutí, který zatím do žaloby nezahrnul, nebo zjistil další důvod nezákonnosti či věcné nesprávnosti již napadeného výroku, může je do své žaloby ještě zahrnout. Podmínkou toho je ovšem skutečnost, že to stihne provést nejpozději do konce lhůty, ve které mohl žalobu podat.“* [Luboš Jemelka a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2013, str. 577] a *„Rozšířit žalobu o další žalobní body [srov. odstavec 1 písm. d)] žalobce může jen ve lhůtě pro podání žaloby podle § 72 SŘS. V této době žalobce může uplatnit nové skutečnosti, jejichž prostřednictvím dokládá, že žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu nebo jemu předcházející procesní postup je nezákonný, eventuálně že rozhodnutí správního orgánu je nicotné. Žalobce je rovněž oprávněn rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí správního orgánu jen ve lhůtě pro podání žaloby. V této lhůtě tedy žalobce může napadnout další, původně nenapadené výroky správního orgánu.“* [Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 637].
45. Zdejší soud má za to, že koncentrační zásada platí i pro žalobu proti novému rozhodnutí o odvolání, když předchozí rozhodnutí o odvolání bylo soudem zrušeno a věc byla odvolacímu správnímu orgánu vrácena k dalšímu řízení. V takovém případě má tato zásada tu podobu, že v žalobě proti novému rozhodnutí odvolacího správního orgánu zásadně nelze úspěšně uplatňovat ty žalobní body, které bylo možno – posuzováno objektivně – zahrnout už do žaloby proti předchozímu rozhodnutí o odvolání. Za situace, kdy bylo dovozeno, že žalobce může do žaloby pojmout i ty důvody, které neuplatnil v odvolacím řízení, by podle názoru zdejšího soudu připuštění i těch žalobních námitek, které mohly být uplatněny již dříve, mohlo – v rozporu s pravidlem *vigilantibus iura* – zejména nepřiměřeně komplikovat další postup správních orgánů i dotčených osob.
46. Uvedené přesvědčení zdejšího soudu je podporováno a upřesňováno zejména tímto názorem Nejvyššího správního soudu: *„Vzniká tedy otázka, jaké žalobní důvody je možné, po*
Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

předchozím zrušení správního rozhodnutí soudem, uplatnit v žalobě proti „novému“ správnímu rozhodnutí, a to zejména se zřetelem na koncentrační a dispoziční zásadu a na zásadu vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, které jsou promítnuty v ustanovení § 71 a § 78 odst. 5 s. ř. s. Stádium správního řízení, do kterého se věc dostává, je-li rozhodnutí o odvolání zrušeno soudem, je určováno především tím, zda došlo ke zrušení jen správního rozhodnutí vydaného v posledním stupni nebo i v I. stupni. Vedle toho má však na tuto skutečnost vliv, vzhledem k vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, i to, z jakých důvodů soud napadené správní rozhodnutí zrušil. Nepřímo tedy další postup ve správním řízení určují důvody v úspěšné žalobě. Žaloba proti „novému“ rozhodnutí bude tedy ve většině případů přípustná jen co do námitky, že správní orgán nerespektoval právní názor vyslovený soudem. Vedle toho jsou ovšem přípustné i námitky, že v řízení po zrušení správního rozhodnutí soudem a novým správním rozhodnutím došlo k „novému“ porušení zákona, tj. k porušení, ke kterému v původním správním řízení nedošlo, případně mohou být namítány i vady „původního řízení“, které se však projeví až v nezákonnosti nového správního řízení nebo které byly podstatné až po zrušení nového rozhodnutí. Třeba dodat i to, že žalobce může úspěšně v nové žalobě uvést znovu i ty žalobní důvody, které nevedly ke zrušení původního správního rozhodnutí jen proto, že soud zrušil napadené rozhodnutí z jiných důvodů, aniž by se těmito žalobními důvody zabýval (např. se ve zrušujícím rozsudku nezabýval namítanou neúplností dokazování, neboť správní rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, apod.). Naopak nemohou být úspěšné, až na některé výjimky, žalobní body, které mohly být uplatněny v zákonné lhůtě již v původní žalobě. Stejně tak nemohou obstát důvody, které byly sice uvedeny již v první žalobě, ale nebyly krajským soudem posouzeny jako opodstatněné (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2001, č. j. 5 A 167/99 - 253, který byl uveřejněn pod č. 798 Správní judikatury č. 3/2001).“ (rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 2/2007-119).

47. Žalobní bod týkající se neakreditované zkoušky nebyl v žalobě proti původnímu rozhodnutí žalovaného vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 57A 91/2014 uplatněn. Jelikož tento žalobní bod nebyl, ač tak žalobce objektivně učinit mohl, uplatněn dříve, vzhledem ke shora uvedenému jej v rámci žaloby proti novému rozhodnutí žalovaného již účinně vznášet nelze.
48. K žalobnímu bodu E) soud jen poznamenává, že jelikož není vyřešena otázka odpovědnosti za správní delikt, bylo by předčasné zabývat se otázkou výše sankce (správního trestu) za něj.

Rozhodnutí soudu

49. Jelikož žaloba byla ve výše uvedeném rozsahu shledána důvodnou, soud pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 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.
50. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Náklady řízení

51. Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **3 300 Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

Kč a z náhrady hotových výdajů v paušální výši za jeden úkon podle § 151 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 1 odst. 3 písm. a) a § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb. za použití § 64 s. ř. s. ve výši 300 Kč. Zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě není považován za důvodně vynaložený náklad řízení před soudem, neboť usnesením ze dne 21. 6. 2018, č.j. 30A 123/2018-45, byl návrh na přiznání odkladného účinku žalobě zamítnut. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení byla žalovanému 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).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 28. února 2020

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