



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **Tesco Stores ČR a.s.**, IČO: 45308314
se sídlem Vršovická 1527/68b, Praha 10 – Vršovice
zastoupená Mgr. Luděk Šrubařem, advokátem
se sídlem U garáží 1611/1, Praha 7 – Holešovice

proti

žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
se sídlem Květná 504/15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 6. 2019, č. j. SZPI/AN145-43/2013,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 4. 6. 2019, č. j. SZPI/AN145-43/2013, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 16 342 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Luděka Šrubaře, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze (dále jen „prvostupňový správní orgán“), rozhodnutím ze dne 20. 12. 2018, č. j. SZPI/AN145-39/2013, uznal

žalobkyni vinnou za spáchání dvou přestupků, a to že **a)** porušila povinnosti stanovenou v článku 14 odst. 2 písm. b) 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**“), jelikož uvedla do oběhu potravinu, která byla vyhodnocena jako nevhodná k lidské spotřebě, nebyla tudíž bezpečná, a to Mák modrý, Racionella, 250 g, šarže minimální trvanlivost do A150713 (dále jen „**mák šarže A150713**“), čímž se dopustila 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, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „**zákon o potravinách ve znění do 31. 12. 2013**“), **b)** porušila povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. q) bod 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. 5. 2020 (dále jen „**zákon o potravinách ve znění do 19. 5. 2020**“), protože nevyřadila z oběhu potravinu balenou do obalu, který neodpovídá požadavkům stanoveným zákonem, a to potravinu Mák modrý, Racionella, 250 g, šarže minimální trvanlivost do B050713, kontrolovaná dávka 2 kg, čímž se dopustila přestupku zákona jí byla uložena podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách pokuta ve výši 250 000 Kč. Dále byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši 4 460 Kč.

2. Žalovaná jakožto odvolací správní orgán v záhlaví uvedeným rozhodnutím formulačně zpřesnila výrok prvostupňového správního orgánu a rovněž snížila uloženou pokutu z celkové částky 254 460 Kč na 239 460 Kč. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně brání žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „**městský soud**“).

II. Předcházející řízení

3. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti rozhodné pro posouzení žaloby. Dne 12. 12. 2012 byla provedena první kontrola v provozovně žalobkyně, kdy byly odebrány do laboratoře vzorky potravin Mák modrý šarže A150713 a Mák mletý 100%, šarže, minimální trvanlivost B23.05.2013. Dále byla provedena kontrola obalů, kdy bylo provedeno hodnocení potravin Mák modrý, Racionella, 250 g, šarže B050713, kdy bylo zjištěno, že obal uvedené potravin byl na spodní části porušen tak, že docházelo k vysypávání obsahu (máku). Na uvádění do oběhu uvedených potravin bylo uloženo opatření – zákaz uvádění do oběhu. O provedené kontrole byl vyhotoven protokol č. P156-10221/12. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, odbor zkušební laboratoře inspektorátu v Praze, provedla zkoušku za účelem zjištění obsahu morfinu v máku šarže A150713 a zjistila, že v daném máku žalobkyně bylo celkem **123,4 mg/kg morfinu**. Tyto výsledky byly zachyceny v protokolu o zkoušce ze dne 23. 4. 2013, č. P156-10221/12/A01. Dále bylo provedeno zhodnocení zdravotního rizika obsahu morfinu v máku šarže A150713 Státním zdravotním ústavem (dále jen „**SZÚ**“). V tomto zhodnocení ze dne 18. 4. 2013, značka S-SZU 01409/2013/2, je uvedeno, že mák nelze s ohledem na naměřený morfin považovat za bezpečný ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002. Vzhledem k hodnocení uvedené šarže potravin jako nebezpečné, bylo pozastavení uvádění do oběhu uvedené potravin přehodnoceno na zákaz uvádění do oběhu. Opravou ze dne 3. 12. 2013 SZÚ opravil svoje předchozí zhodnocení, jelikož došlo k chybám v uváděných hmotnostních jednotkách. Zhodnocení rizika máku to však nezměnilo.
4. Dne 18. 7. 2013, č. j.: SZPI/AN145-8/2013, vydal prvostupňový správní orgán rozhodnutí, kterým uznal žalobkyni vinnou ze spáchání dvou přestupků. Toto rozhodnutí potvrdila

žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 4. 2014, č. j.: SZPI/AN145-13/2013, které však zrušil městský soud rozsudkem ze dne 26. 4. 2018, č. j. 6 A 189/2014-53. Městský soud zrušil rozhodnutí žalované z toho důvodu, že sám SZÚ uznal, že v podkladě, na základě kterého správní orgány rozhodly, byly chyby. To za situace, kdy žalobkyně v odvolání předložila odbornou práci „Mak siaty – podmienky pestovanie v SR, umiestňovanie na trh, výskyt alkaloidov a analýza rizika“ zpracované Ing. J. R. v roce 2008, způsobilo zásadní pochybnosti o správnosti závěru, že hodnota morfinu naměřeného v máku šarže A150713 nebyla bezpečná. Městský soud uzavřel, že správní orgány měly vyžádat stanovisko SZÚ k předložené odborné práci.

5. V navazujícím řízení nejprve žalovaná zrušila rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 18. 7. 2013. Ten následně nechal u SZÚ zpracovat konsolidované stanovisko ze dne 20. 10. 2016, č. j. SZÚ/02362/2016, které mělo zhodnotit jak obě dříve vydaná stanoviska (ze dne 18. 4. 2013 a jeho opravu ze dne 3. 12. 2013) a rovněž odborný posudek Ing. R. z roku 2008. V tomto stanovisku SZÚ dospěl k závěru, že mák lze považovat za bezpečnou potravinu podle čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 tehdy, nepřesáhne-li morfin v obsahu máku hodnotu 5 mg/kg.
6. Na základě daného stanoviska rozhodl prvostupňový správní orgán tak, jak je uvedeno výše v bodě [1] tohoto rozsudku. Oproti předchozímu rozhodnutí o vině ze dne 18. 7. 2013 prvostupňový správní orgán dospěl nyní k závěru, že mák šarže A150713 byl dle čl. 14 odst. 2 písm. b) směrnice č. 178/2002 **nevhodný k lidské spotřebě** a nikoliv jako v předchozím rozhodnutí **škodlivý pro zdraví** podle čl. 14 odst. 2 písm. a) směrnice č. 178/2002. Prvostupňový správní orgán k této změně přistoupil z toho důvodu, že dle něj nebylo možné jednoznačně tvrdit, že potravina obsahující určité množství morfinu je přímo škodlivá pro zdraví, protože efekt morfinu v daném rozsahu dávek nepřesahuje známé maximální terapeutické dávky. Prvostupňový správní orgán rovněž dospěl k závěru, že novely zákona o potravinách nepředstavují příznivější právní úpravu ve vztahu k přestupku uvádění máku šarže A150713, proto na tento přestupek aplikoval zákon o potravinách ve znění do 31. 12. 2013, tedy účinný v době spáchání přestupku. Naopak ovšem vyhodnotil, že zákon o potravinách byl novelizován ohledně druhého přestupku spočívajícího v nevyřazení z oběhu potraviny balenou do nevhodného obalu, čímž byla zavedena výhodnější právní úprava pro žalobkyni (snížení maximálně možné sankce z 50 000 000 Kč na 3 000 000 Kč), proto na tento přestupek aplikoval zákon o potravinách účinný v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Obecně postupoval podle § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, avšak podle § 112 odst. 3 stejného zákona seznal, že úprava stanovená v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je co se týče určení druhu a výměry sankce výhodnější než § 17i odst. 2 zákona o potravinách.
7. Žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí se ztotožnila s prvostupňovým správním orgánem ohledně posouzení viny žalobkyně. Snížila výši uložené pokuty o 15 000 Kč, jelikož přihlíдела k sankci uložené v jiném řízení o sbíhajícím se přestupku sp. zn. SZPI/AJ104/2013, kde byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 15 000 Kč. S ohledem na absorpční zásadu proto pokutu v nyní řešené věci snížil, aby celková výše obou pokut nebyla prostým součtem, což by bylo v rozporu se zmíněnou absorpční zásadou.
8. Ke konsolidovanému stanovisku SZÚ žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí uvedla, že oproti původnímu hodnocení rizik je nové konsolidované stanovisko srozumitelnější, rozsáhlejší a závěr ohledně bezpečnosti máku více navazuje na předcházející text. Závěry

konsolidovaného stanoviska jde vztáhnout na jakýkoliv mák. Laboratorním textem máku šarže A150713 byla naměřena hodnota morfinu 123,4 mg/kg, což by i při kulinární úpravě, při níž se může obsah morfinu snížit až o 90 % (12,34 mg/kg), stále překračovalo přísnější limit nastavený v konsolidovaném stanovisku 5 mg/kg a i druhý zvažovaný, mírnější limit 10 mg/kg.

III. Obsah žaloby, vyjádření žalované a následné repliky

9. Žalobkyně na úvod namítla, že napadené rozhodnutí je nezákonné, jelikož zanikla její odpovědnost za přestupky uplynutím tříleté prekluzivní lhůty. Zároveň je názoru, že se nepoužije úprava lhůt pro zánik odpovědnosti v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
10. V žalobním bodě A) žalobkyně namítá, 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 městským soudem v prvním zrušujícím rozsudku sp. zn. 6 A 189/2014 vytýkány. Podle názoru žalobkyně konsolidované stanovisko SZÚ je pouze v podobě tvrzení, aniž by SZÚ uvedl, na základě jakých úvah ke svému závěru dospěl. 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 žalobkyně a již jí nekladou za vinu, že uvedla 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. V tomto spatřuje vadu nepřezkoumatelnosti. Správní orgány v napadených rozhodnutích nekonstatují existenci ani jednoho z důvodů kontaminace předmětné potraviny (srov. čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002). Správní orgány v napadených rozhodnutích ve vztahu ke sporné potravine totíž nepřijaly závěr, že uvedená potravina byla kontaminována vnějším vlivem nebo jiným hnilobným procesem, kažením nebo rozkladem. Žalobkyně má za to, že uvedenou skutečnost správní orgány ani konstatovat nemohly, jelikož je nesporné, že sporná potravina nebyla žádným způsobem kontaminována, tj. nebyla zkažená, shnilá, poznamenaná rozkladem či kontaminována jiným způsobem z vnějšího okolí. Už uvedená skutečnost sama o sobě znamená, že neobstojí závěr správních orgánů o nevhodnosti sporné potraviny pro lidskou spotřebu.
11. V žalobním bodě B) žalobkyně namítá, že dotčený dokument SZÚ se netýká zhodnocení zdravotního rizika obsahu morfinu ve sporném máku šarže A150713. SZÚ při vypracování svého stanoviska neměl k dispozici laboratorní rozbor, resp. protokol týkající se sporné potraviny máku šarže A150713, 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. Žalobkyně současně prezentuje názor, že v případě, že správní orgány nebyly objektivně schopny posoudit rizikovost morfinu ve sporné potravine, bylo jejich povinností na posouzení této otázky přibrat odborně způsobilou osobu – ustanovit znalce. 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.

12. V žalobním bodě C) žalobkyně namítá, že z důvodu absence zákonné úpravy, stanovující limity pro maximální obsah morfinu v potravině: mák modrý, nelze přijmout závěr o (ne)bezpečnosti této potraviny pro lidské zdraví, resp. o její nevhodnosti k lidské spotřebě. Správní orgány kladou žalobkyni za vinu, že uvedla na trh potravinu, která není vhodná k lidské spotřebě. Žalobkyně však neuváděla 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 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 potravině. Pokud tedy v době uvedení sporné potraviny na trh neexistovala právní norma, která by určovala maximální přípustné množství obsahu morfinu v potravině, jehož překročení by definovalo předmětnou potravinu jako nebezpečnou, subjekt uvádějící potravinu na trh neměl objektivní možnost posoudit (ne)bezpečnost. Legislativní mezery vědom, když přijal novelu vyhlášky č. 329/2017 Sb., který limity morfinu na 1 kg máku stanovuje. 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 potravině. 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 žalobkyně. 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 morfin v množství 123,4 mg/kg, závěr o nebezpečnosti sporné potraviny neobstojí.
13. V žalobním bodě D) se žalobkyně dovolává toho, že ve správním řízení opakovaně vznášela námitky týkající se provedení laboratorních zkoušek na přítomnost morfinu ve sporné potravině neakreditovanou zkouškou. Žalobkyně nezpochybňuje, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce, odbor zkušební laboratoře inspektorátu v Praze, který provedl zkoušku na zjištění obsahu morfinu, je akreditované pracoviště, avšak pro postup, metodu a zkoušku na zjišťování přítomnosti morfinu v potravině mák modrý akreditaci v době provedení kontroly neměl. Protokol o zkoušce ze dne 23. 4. 2013, č. P156-10221/12/A01, nelze považovat za výsledky přijaté v souladu se zákonem. Závěry subjektu zjištěné neakreditovanými postupy, metodami či zkouškami nemohou být právně závaznými vůči žalobkyni, a tudíž nemohou ani tvořit podklad pro vydání napadených rozhodnutí.

14. V žalobním bodě *E*) žalobkyně namítá, že z napadených rozhodnutí nelze seznat, zda pokuta ve výši 235 000 Kč v sobě zahrnuje i pokutu za spáchání přestupku spočívajícího v nevyřazení potraviny s nevhodným obalem a v jaké výši byla tato pokuta uložena.
15. V žalobním bodě *F*) žalobkyně dodává, že pokud by soud navzdory uvedené argumentaci dospěl k závěru, že se dopustila porušení zákona, požaduje, aby soud upustil od uložení pokuty, eventuálně její výši přiměřeně snížil. Vzhledem ke specifikovaným okolnostem považuje žalobkyně uloženou pokutu v částce 235 000 Kč za neadekvátní.
16. K žalobnímu bodu *A*) žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, 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 lze za bezpečnou potravinu podle čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 považovat pouze v takovém případě, nepřesáhne-li obsah morfinu hodnotu 5 mg na kg máku. Žalovaná 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 123,4 mg/kg máku, což lze již nepochybně považovat za vyšší hodnotu. Podle názoru žalované je tedy konsolidované stanovisko SZÚ plně způsobilé být zákonným podkladem pro vydání správního rozhodnutí, kterým je žalobkyni ve správním řízení ukládána pokuta za její protiprávní jednání.
17. K žalobnímu bodu *B*) žalovaná zastává názor, že pro posouzení bezpečnosti potraviny konsolidované stanovisko v obecné rovině postačuje. Státní zemědělská a potravinářská inspekce 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 jedná – to znamená, že obecné hodnocení máku je bezpochyby použitelné. Z důvodu, že SZÚ 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 o potravinách (viz i rozsudek městského soudu sp. zn. 6 A 189/2014). Potravina se v souladu s čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002 nepovažuje za bezpečnou, je-li považována za: a) škodlivou pro zdraví; b) nevhodnou k lidské spotřebě. Žalovaná 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.
18. K žalobnímu bodu *C*) žalovaná předně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. V době provedení kontroly u žalobkyně 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. Morfin je omamná, návyková látka a platí obecný zákaz, že na trh nesmí být dle čl. 14 odst. 1 nařízení 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 potravině, 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 potravině 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 žalobkyní uvedena na trh. Žalobkyně 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.

19. K žalobnímu bodu *D)* žalovaná uvedla, 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. Je však přesvědčena 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. Žalobkyně ve fázi kontrolního řízení nepožádala o odběr vzorku předmětné potraviny pro doplňující odborný posudek, tento neanalyzovala 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. Žalobkyně tudíž nevyvrátila relevanci provedeného rozboru.
20. K žalobnímu bodu *E)* žalovaná uvedla, že ve věci byla užita absorpční zásada dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Pokuta tak byla ukládána za přísnější přestupek a bylo v neprospěch žalobkyně hodnoceno, že se dopustila přestupků více. „Rozpoložkování“ jednotlivých trestů za přestupky není v souladu s předpisy ani stávající judikaturou. Z formulace výroku správních rozhodnutí je zřejmé, že se jedná o úhrnný trest.
21. K žalobnímu bodu *F)* žalovaná připomněla, že podle ustálené soudní judikatury je možné 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 žalobkyně 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 žalobkyni uložena ve výši toliko 0,47 % z horní hranice zákonné

sazby, považuje žalovaná vzhledem k vyhodnocené závažnosti protiprávního jednání za přiměřenou.

22. V doplnění vyjádření žalovaná uvedla, že nad rámec dříve uplatněných odvolacích a žalobních námitek chce osvětlit problematiku kontaminace máku, resp. semen máku. K tomu doložila řadu odborných vyjádření, ze kterých vycházela při koncipování následující argumentace. Obsah morfinu v makovině je nejvíce ovlivněn genetickým základem odrůd. Zrající semena máku přirozeně neobsahují opiové alkaloidy. Ty však mohou být přítomny na povrchu semen máku jako důsledek kontaminace v průběhu pěstování nebo prachovými částicemi ze stěn makovice během sklizně nebo při nesprávném zpracování. Významným faktorem kontaminace na poli jsou především houbové choroby a škůdci. Další příčinou znečištění máku je sklizeň nedostatečně zralého porostu, nešetrnou sklizní, nedostatečným přečištěním sklizeného máku. Znečištění povrchu makového semene lze předejít správnou zemědělskou a výrobní praxí. Maková semena byla předmětem zvýšeného výzkumu v poslední době. Nejnižší terapeutická jednorázová dávka pro orální příjem je 1,9 mg morfinu. I po technologické úpravě (ztrátě 90 % morfinu) by mák šarže A150713 obsahoval vyšší obsah morfinu než je přijatelné pro lidskou spotřebu. Takové dávky mohou být přijímány z běžných porcí potravin obsahující mák kontaminovaný morfinem a mohou vyvolat celou řadu souvisejících nežádoucích účinků. Jelikož ve zralých semenech máku nejsou opiové alkaloidy přítomny a dostávají se na povrch makového semene až v průběhu pěstování nebo sklizně, je nutné na morfin kontaminující mák nahlížet jako na látku kontaminující. Ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002 je kontaminaci semene máku morfinem nutné považovat za kontaminaci jinou látkou.
23. Žalobkyně v replice uvedla, že doplnění vyjádření žalované neobsahovalo žádné další právně relevantní skutečnosti, které by vyvracely námitky žalobkyně. Rovněž soudu předložila rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2020, č. j. 30 A 123/2018-68, který se zabýval shodnými otázkami v řízení mezi shodnými účastníky. Krajský soud v Plzni zrušil rozhodnutí žalované.

IV. Posouzení žaloby

24. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované a shledal, že žaloba je důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné a jako takové jej zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení.
25. Městský soud se nejprve zabýval tvrzeným zánikem odpovědnosti za dané přestupky. Podle § 112 odst. 1 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich platí, že *odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.*
26. Podle § 17i odst. 3 zákon o potravinách ve znění do 31. 12. 2013 (zákon účinný v době spáchání přestupku) platilo, že *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezabýval řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.* Toto ustanovení je nutné vykládat tak, že nemíří na nutnost,

aby správní orgán do určité doby (několika let) zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ (několika) let od spáchání deliktu (viz bod [46] a [47] rozsudku městského soudu ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 164/2019-125, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016-45).

27. Žalobkyně se dopustila jí vytýkaného jednání dne 12. 12. 2012. Správní řízení o daných přestupcích bylo zahájeno dne 4. 7. 2013 doručením přípisu prvostupňového správního orgánu s názvem „zahájení správního řízení“ žalobkyni (§ 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Správní řízení tak bylo zahájeno v souladu s citovaným § 17i odst. 3 zákon o potravinách ve znění do 31. 12. 2013 ve lhůtě 1 roku od spáchání přestupku.
28. Objektivní lhůta pro zánik odpovědnosti za dané přestupky dle citovaného § 17i odst. 3 zákona o potravinách byla 3 roky. Do této lhůty se podle § 41 s. ř. s. věty první nezapočítává doba, po kterou bylo o daném přestupku vedeno soudní řízení správní. Od spáchání jednání, jež jsou žalobkyni kladeny za vinu (dne 12. 12. 2012), do nabytí právní moci rozhodnutí o vině (dne 5. 6. 2019) uplynulo celkem 2366 dní. Soudní řízení správní bylo započato dne 17. 6. 2014 a zrušující rozsudek nabyl právní moci dne 30. 5. 2018, tedy trvalo celkem 1443 dní. Doba započitatelná pro zánik odpovědnosti za přestupky trvala celkem 923 dní, tedy zhruba 2 roky a 6 a půl měsíců. Objektivní lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupky podle § 17i odst. 3 zákona o potravinách tak nezanikla.
29. V souladu s § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich soud posoudil, zda tento novější zákon je pro žalobkyni příznivější. Podle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich promlčecí doba činí 3 roky, jelikož jde o přestupek s horní sazbou vyšší než 100 000 Kč. Podle § 32 odst. 2 stejného zákona se promlčecí doba přerušuje (začíná běžet znovu) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. Do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní [§ 32 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich]. Podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zaniká odpovědnost za přestupky nejpozději 5 let od spáchání přestupku, jehož horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Do této doby se opět nezapočítává doba, po kterou bylo vedeno soudní řízení správní. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich tak zjevně není pro žalobkyni příznivější než rozhodný zákon o potravinách.
30. Podle žádného ze zákonů nezanikla odpovědnost za spáchané přestupky, proto námitka zániku odpovědnosti není důvodná.
31. Městský soud poznamenává, že stejnými spornými otázkami, v řízení mezi shodnými účastníky, se zabýval již Krajský soud v Plzni v žalobkyní citovaném rozsudku sp. zn. 30 A 123/2018. Městský soud s názory vyjádřenými v daném rozsudku souhlasí a s přihlédnutím k individuálním skutečnostem v posuzované věci bude z daného rozsudku v dalším posouzení vycházet. Městský soud doplňuje, že žalované je rozsudek Krajského soudu v Plzni znám, jelikož byla žalovanou stranou v daném řízení. Městský soud jí rovněž přeposlal repliku žalobkyně, která na tento rozsudek poukazovala. K danému rozsudku se žalovaná nijak nevyjádřila a městskému soudu je i známo, že proti němu nepodala kasační stížnost.
32. V posuzované věci je zejména sporné [námitka A)], zda správní orgány shromáždily dostatek podkladů pro závěr, že žalobkyně uvedla do oběhu potravinu nevhodnou k lidské spotřebě podle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

33. Podle čl. 14 odst. 1 nařízení 178/2002 *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.*
34. Podle čl. 14 odst. 4 nařízení 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.*
35. Podle čl. 14 odst. 5 nařízení 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.*
36. Z uvedeného plyne, že nařízení č. 178/2002 striktně rozlišuje, zda se potravina nepovažuje za bezpečnou, protože je škodlivá pro zdraví [čl. 14 odst. 2 písm. a)], nebo zda se nepovažuje za bezpečnou, jelikož je nevhodná k lidské spotřebě čl. 14 odst. 2 písm. b)]. U obou kategorií se přihlíží k jiným kritériím, jak plyne z odst. 4 a 5 čl. 14 daného nařízení. Je proto podstatné, jakým způsobem správní orgány vymezily porušení právních předpisů. Takové vymezení totiž následně předurčuje, jaké skutkové okolnosti mají prokazovat a také, jakým způsobem se může obviněný z přestupku bránit.
37. Zatímco v původním řízení správní orgány dospěly k tomu, že potravina uváděná žalobkyní do oběhu byla škodlivá pro zdraví, nově dospěly k tomu, že potravina uváděná žalobkyní na trh je nevhodná k lidské spotřebě.
38. Ke druhé skupině potravin, které se nepovažují za bezpečné, zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 6. 2017, č. j. 1 As 70/2017-26, 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 potravina nepřijatelná 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 změnily 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 potraviny nevhodné k lidské spotřebě.“
39. Při rozhodování o tom, zda potravina není vhodná k lidské spotřebě, je podle čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002 rozhodné, zda není potravina s ohledem na své zamýšlené použití nepřijatelná 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 nepřijatelná 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 přijatelná 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.

40. 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“. Konstatační 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 (srovnejme rozdíl mezi potravinou, doplňkem stravy a léčivem se stejným obsahem účinné látky, např. vitamínem C).“*- 41. Kromě odkazu na konsolidované stanovisko správní orgány nijak více nevysvětlily, proč dospěly k závěru, že mák šarže A150713 je nevhodný pro lidskou spotřebu. Argument „*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*“ se podle názoru soudu míjí s tím, co je podstatné pro rozhodování o tom, zda potravina je či není vhodná k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002. Dostatečným vysvětlením nejsou ani dvě věty uvedené v prvním odstavci na str. 19 napadeného rozhodnutí, dle kterých „*na rozdíl od původních rozhodnutí správních orgánů obou stupňů [se] předmětná potravina nepovažuje za bezpečnou nikoliv z důvodu, že by byla považována za škodlivou pro zdraví, nýbrž proto, že je považována za nevhodnou k lidské spotřebě (z důvodu kontaminace). Předmětná potravina byla evidentně látkou morfin kontaminována, když ji obsahovala v množství 123,4 mg/kg máku, což lze, jak je již uvedeno výše, nepochybně považovat za vyšší hodnotu.*“ Z dané úvahy je seznatelné, že správní orgány považují kontaminaci morfinem za důvod, proč není potravina vhodná k lidské spotřebě. Soudu však není zřejmé, z jakého důvodu je právě obsah morfinu v máku možné považovat za kontaminaci tohoto máku. Soudu se naopak jeví jako obecně známá skutečnost, že mák určité množství morfinu obsahuje, ergo není jeho přítomnost v máku možné považovat za kontaminaci cizorodými nebo jinými látkami.
- 42. V přezkoumávané věci tak není seznatelné, proč by sporná potravina měla být potravinou nevhodnou k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 5 nařízení č. 178/2002. Dostatečně přezkoumatelná úvaha není obsažena ani v podkladech od SZÚ, ani v rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a ani v napadeném rozhodnutí.
- 43. 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. Jedná se však 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 č. 178/2002.

44. Lze tak uzavřít, že soud souhlasí s názorem žalobkyně, že (dosavadní) závěr správních orgánů o nevhodnosti sporné potraviny k lidské spotřebě neobstojí.
45. Soud dodává, že žalovaná v doplnění vyjádření v řízení před soudem předložila důkazy, ze kterých vycházela, když formuloval závěr rekapitulovaný v bodě [22] tohoto rozsudku, ve kterém vysvětlila, jakým způsobem a z jakého důvodu vzniká kontaminace máku morfinem. Takové tvrzení a „dovysvětlení“ odůvodnění správního rozhodnutí však není možné učinit až v řízení před správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS). Tímto způsobem měly správní orgány odůvodnit svoje rozhodnutí, na které by pak žalobkyně mohla reagovat. Správní soud může provádět i vlastní dokazování neprovedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.) a stejně tak lze jistě také připustit, že v řízení před soudem může být odůvodnění rozhodnutí správního orgánu blíže vysvětleno či upřesněno. Nelze jej však tímto způsobem zcela nově doplňovat či nahrazovat (viz bod [19] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2021, č. j. 8 Ads 231/2019-28). Smyslem soudního přezkumu ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správních orgánů a vyprazdňovat účel správního řízení. Ze stejného důvodu soud neprováděl žalovanou předložené listiny jako důkazy, jelikož jimi žalovaná chtěla prokázat tvrzení, jež měla tvrdit ve správním řízení, nikoliv až v řízení před soudem.
46. K žalobnímu bodu B) soud konstatuje, že se ztotožňuje se správními orgány co do možnosti obecného vymezení maximálního tolerovatelného množství látky SZÚ v situaci, kdy zkouška vzorku odebraného při kontrole u žalobkyně byla provedena zkušební laboratoří prvostupňového správního orgánu. Shodnou námitkou se městský soud zabýval již v předchozím rozsudku sp. zn. 6 A 189/2014 (bod [15]), ve kterém ve stručnosti dospěl k závěru, že § 56 správního řádu umožňuje správním orgánům posoudit odbornou otázku bez ustanovení znalce, mají-li potřebné odborné znalosti. SZÚ je příspěvkovou organizací Ministerstva zdravotnictví, které je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro ochranu veřejného zdraví. Stanovisko SZÚ v otázce vlivu morfinu na zdraví lidí je vydáno orgánem k tomu oprávněným. Soud doplňuje, že tuto opakovaně vznesenou námitku nebylo možné vypořádat jinak, jelikož v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, které byly správními soudy již pravomocně zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem správního soudu; ohledně vyřešených otázek již „*není prostor pro polemiku*“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39, nebo ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010-65).
47. K žalobnímu bodu C) soud konstatuje, že se ztotožňuje se správními orgány co do možnosti vyvozovat odpovědnost za přestupky, i když maximální přípustná výše morfinu v máku nebyla pro daný případ stanovena žádným obecně závazným právním předpisem. Nařízení č. 178/2002 zakazuje uvádět na trh potraviny, které nejsou bezpečné. Není tedy pravdivé tvrzení, že žalobkyně mohla uvést do provozu mák s libovolným obsahem morfinu. Dle soudu je zcela přijatelné a legitimní po prodejcích požadovat, aby sami nastavili vlastní kontrolní mechanismy, aby vyhověli požadavku uvádět do oběhu pouze bezpečné potraviny. Soud rovněž souhlasí s žalovanou, že původní stanovisko SZÚ vycházelo z odborného stanoviska EFSA, které bylo vydáno v roce 2011, tedy v době, kdy byla

předmětná potravina žalobkyní uvedena na trh, existoval odborný podklad, ze kterého mohla seznat, že obecně je nutné přihlížet k množství morfinu v máku.

48. V žalobním bodu D) žalobkyně namítala, že zkouška, kterou SZÚ vykonala za účelem zjištění množství morfinu v máku šarže A150713, byla zkouškou neakreditovanou. Tento žalobní bod žalobkyně neuplatnila v řízení o žalobě vedené u městského soudu pod sp. zn. 6 A 189/2014, ač tak učinit mohla. Podle ustálené judikatury správních soudů přitom není možné uplatnit žalobní body, jež mohly být uplatněny v předchozím řízení o žalobě, v soudním řízení správním novém, jež následuje po zrušení předchozího správního rozhodnutí. K této problematice uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 2/2007-119, následující: *„Žaloba proti „novému“ rozhodnutí bude tedy ve většině případů přípustná jen co do námítky, že správní orgán nerespektoval právní názor vyslovený soudem. Vedle toho jsou ovšem přípustné i námítky, 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).“* [zvýraznění doplněno]. Tento názor byl následován dále např. v rozsudcích městského soudu ze dne 29. 11. 2022, č. j. 17 Af 27/2021-73, ze dne 12. 8. 2022, č. j. 17 A 96/2021-38, rozsudcích Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 1. 2022, č. j. 57 A 12/2021-88, ze dne 29. 8. 2018, č. j. 57 A 85/2017-38, ze dne 31. 5. 2018, č. j. 30 A 92/2017-76. Z uvedeného důvodu nemohla v nyní posuzované věci žalobkyně účinně vznést danou námitku, kterou nevzniesla v předchozím řízení o žalobě, ač tak učinit mohla.
49. V žalobním bodu E) žalobkyně namítala, že z napadeného rozhodnutí nelze seznat, zda pokuta ve výši 235 000 Kč v sobě zahrnuje i pokutu za spáchání přestupku spočívajícího v nevyřazení potraviny s nevhodným obalem a v jaké výši byla tato pokuta uložena. Tato námitka není důvodná. Žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně vysvětlila, že tato výše pokuty byla udělena za použití absorpční zásady dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich za oba posuzované přestupky. Dle tohoto ustanovení platí, že *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný*. Podstatou tohoto ustanovení není určení jednotlivých pokut za všechny přestupky, ale uložení jedné pokuty za nejprísnější spáchaný přestupek s přihlédnutím ke spáchání dalších přestupků jako přitěžujícím okolnostem za případného zvýšení horní hranice sazby pokuty dle § 42 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Předpoklad žalobkyně o povinnosti „rozpoložkování“ sankcí za jednotlivé přestupky se nezakládá na zákonné úpravě.
50. K žalobnímu bodu F) soud jen poznamenává, že jelikož není vyřešena otázka odpovědnosti za přestupek [žalobní bod A)], bylo by předčasné zabývat se otázkou výše sankce (správního trestu) za něj.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

51. Z výše uvedených důvodů městský soud rozhodnutí žalované zrušil bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
52. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby, 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2022, č. j. 4 As 493/2019-29) a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za tři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a za návrh ve věci samé (žaloba) a repliku ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Tato odměna se zvyšuje o sazbu DPH. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 16 342 Kč, kterou je žalovaná povinna uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce.

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.

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

Praha 30.05.2023

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.