



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Lenky Oulíkové v právní věci žalobkyně: **Bidfood Czech Republic s.r.o.**, V Růžovém údolí 553, Kralupy nad Vltavou, zastoupené advokátkou Mgr. Ivou Zothovou, Lindleyova 2686/1, Praha, proti žalovanému: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, Slezská 100/7, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2019, č. j. SVS/2019/106499-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 7. 2021, č. j. 31 Ad 13/2019-179,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 7. 2021, č. j. 31 Ad 13/2019-179, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Královéhradecký kraj uložila žalobkyni jako provozovatelce potravinářského podniku pokutu 50 000 Kč za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť ve všech pěti vzorcích chlazených kuřecích řízků odebraných dne 28. 3. 2019 byla prokázána přítomnost patogenního mikroorganismu *Salmonella sp.*, sérovar *Salmonella Infantis*, čímž měl být porušen § 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. K odvolání žalobkyně žalovaná prvostupňové rozhodnutí částečně změnila tak, že upřesnila jeho výrok a uložila žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení, ve zbytku rozhodnutí potvrdila. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu, kterou krajský soud napadeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[2] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[3] Namítla, že napadený rozsudek i správní rozhodnutí jsou nezákonné, neboť jsou založeny na nesprávném výkladu vztahu nařízení č. 178/2002 a nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny, ve znění nařízení Komise (EU) č. 1086/2011. Limity mikrobiologických kritérií pro bakterii *Salmonella* pro čerstvé drůbeží maso jsou stanoveny v příloze I kapitole 1 bodu 1.28 nařízení č. 2073/2005, podle nějž jsou nebezpečnými pouze sérovary *Salmonella Enteridis* a *Salmonella Typhimurium*. Podle stěžovatelky představuje nařízení č. 2073/2005 *lex specialis* vůči nařízení č. 178/2002. Kuřecí řízků splnily jím stanovené limity pro bakterie *Salmonella*, a proto musí být považovány za bezpečnou potravinu ve smyslu čl. 14 nařízení č. 178/2002. Navrhla, aby NSS položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku týkající se výkladu vztahu uvedených nařízení.

[4] Dále namítla, že se správní orgány ani krajský soud nezabývaly individuálním posouzením (ne)bezpečnosti kuřecích řízků a automaticky konstatovaly, že nemohou být považovány za bezpečné z důvodu přítomnosti sérovaru *Salmonella Infantis*. Krajský soud se nevypořádal s řadou tvrzení a důkazů, které předložila k prokázání, že sérovar *Salmonella Infantis* nečiní potravinu nebezpečnou. Závěr krajského soudu o „stovkách obrožených spotřebitelů“ je nepodložený a nepřezkoumatelný.

[5] Sankcionování přítomnosti sérovaru *Salmonella Infantis* v drůbežím mase bylo podle stěžovatelky též v rozporu s ustálenou správní praxí žalované, aniž byl pro náhlou změnu správní praxe rozumný důvod. Stěžovatelka se domnívá, že i pokud by měla být shledána vinnou, správní orgán I. stupně jí neměl uložit pokutu, ale měl použít jiné vhodnější opatření, jestliže přítomnost sérovaru *Salmonella Infantis* v drůbežím mase předtím nepostihoval.

[6] Žalovaná k výkladu nařízení č. 2073/2005 a č. 178/2002 poukázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2022 ve věci C-89/21, „*Romega*“ UAB.

[7] Stěžovatelka v replice uvedla, že pokud chce členský stát penalizovat jiné sérovary než uvedené ve speciálním nařízení, měly by být rozšiřující požadavky zakotveny právním předpisem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] NSS konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a má požadované náležitosti.

[9] NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. jsa vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] NSS se nejprve zabýval námitkou nesprávného výkladu vztahu nařízení č. 2073/2005 a č. 178/2002. Jde o základní právní otázku, kterou krajský soud posoudil a kterou může NSS zodpovědět i přes částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, k níž se

pokračování

vyjádří dále (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[11] Vztah nařízení č. 2073/2005 a č. 178/2002 vyložil Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Romega*. 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 salmonely uvedené v bodě 1.28 kapitoly 1 přílohy I nařízení č. 2073/2005, ve znění nařízení č. 1086/2011. V podrobnostech NSS plně odkazuje na body 17 až 28 rozsudku Soudního dvora. Vzhledem k tomu, že vztah obou nařízení byl rozsudkem Soudního dvora vyjasněn, nebyl důvod podávat předběžnou otázku.

[12] Krajský soud tedy vztah obou nařízení správně posoudil tak, že skutečnost, že v čerstvém kuřecím mase nebyly zjištěny sérovary *Salmonella Enteritidis* ani *Salmonella Typhimurium*, ale sérovar *Salmonella Infantis*, nevylučuje, aby bylo považováno za nebezpečnou potravinu dle čl. 14 odst. 1 a 2 nařízení č. 178/2002.

[13] Napadený rozsudek je však nepřezkoumatelný v části posouzení nebezpečnosti čerstvého kuřecího masa s přítomností sérovaru *Salmonella Infantis*.

[14] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech a proč považuje námitky účastníků řízení za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, a nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06).

[15] Krajský soud se nevypořádal s námitkami a důkazními návrhy, jimiž stěžovatelka zpochybňovala závěr správních orgánů, že přítomnost sérovaru *Salmonella Infantis* činí čerstvé kuřecí maso nebezpečným.

[16] Stěžovatelka v žalobě obsáhle namítala, že potenciální nebezpečí spojené s přítomností *Salmonelly Infantis* je při řádném zpracování syrového masa a dodržení hygienických pravidel vyloučeno, a k těmto tvrzením označila důkazy. Argumentovala, 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. Na tyto námitky a související důkazní návrhy krajský soud nereagoval. Nezabýval se ani námitkou stěžovatelky, že i způsob informování o výskytu jiných sérovarů v systému *Rapid Alert System for Food and Feed* dokládá, že oproti sérovarům *Enteritidis* a *Typhimurium* nejsou považovány za nebezpečné pro lidské zdraví a nevyžadují rychlý postup a stahování z trhu. Pominul též její argumentaci, že vyhubení všech druhů *Salmonelly* by vyžadovalo užití širokospektrálních antibiotik, které s sebou nesou nežádoucí účinky, jakož i poukazy na národní programy pro tlumení salmonel.

[17] Krajský soud se rovněž nevypořádal s argumentací, 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 (z toho *Salmonella Enteritidis* 9 435 a *Salmonella Typhimurium* 660). K tomuto tvrzení označila k důkazu přehled výskytu vybraných alimentárních onemocnění v ČR a EU vydaný Státním zdravotním ústavem dne 10. 10. 2019. Současně namítla, že uvedený počet se vztahoval na všechny potraviny

a související projevy nákazy, a nebylo tedy prokázáno, že některá z nákaz byla způsobena čerstvým drůbežím masem.

[18] Krajský soud k nebezpečnosti čerstvého kuřecího masa pouze konstatoval, že omezení nařízení č. 2073/2005 na dva nejčastěji zjišťované sérotypy zapříčiňující onemocnění nezlehčuje nebezpečnost dalších sérotypů. Uvedl, že i dle stěžovatelky bakterie *Infantis* působí 1 % onemocnění, z čehož vyplývá, že způsobí onemocnění stovkám lidí (bez vymezení časového a prostorového rámce). V návaznosti na to uzavřel, že „stovky ohrožených spotřebitelů jistě naplňují skutkovou podstatu porušení povinnosti uvádět na trh pouze nezávadné a bezpečné potraviny“. Dále doplnil, že skutečnost, že bakterie *Salmonelly* působí shodně označené onemocnění, je obecně známá a žalobkyně ji nespornuje.

[19] Z napadeného rozsudku není zřejmé, na základě jakých podkladů, skutkových zjištění a úvah krajský soud dospěl k závěru o stovkách ohrožených spotřebitelů a porušení povinnosti uvádět na trh pouze bezpečné potraviny a proč považoval žalobní námitky stěžovatelky za nedůvodné. Schází v něm přezkum závěru správních orgánů o nebezpečnosti čerstvého kuřecího masa s přítomností *Salmonelly Infantis* na základě čl. 14 odst. 3 a 4 nařízení č. 178/2002 a vhodnosti přijatého opatření dle čl. 14 odst. 8 nařízení č. 178/2002. Při posouzení, zda je potravina nebezpečná, respektive škodlivá pro zdraví, je třeba vzít v úvahu též „obvyklé podmínky použití potraviny spotřebitelem a v každé fázi výroby, zpracování a distribuce“ [čl. 14 odst. 3 písm. a) nařízení č. 178/2002] a pravděpodobné účinky dotyčné potraviny na zdraví [čl. 14 odst. 4 písm. a) nařízení č. 178/2002]. Pokud tedy stěžovatelka namítala, že přítomnost *Salmonelly Infantis* s ohledem na obvyklý způsob zpracování nečiní kuřecí maso nebezpečným a že nebyla prokázána souvislost výskytu onemocnění s přítomností tohoto sérovaru v čerstvém drůbežím mase, bylo nutné, aby se krajský soud s touto argumentací vypořádal.

[20] Krajský soud se dostatečně nevypořádal ani s námitkou ustálené správní praxe, nepředvídatelnosti postupu žalované a porušení legitimního očekávání. Stěžovatelka argumentovala, že pokud správní orgány až do roku 2019 nepostihovaly výskyt sérovaru *Salmonella Infantis* v kuřecím mase, ač se v něm musel objevovat, dokládá to zavedenou dlouhodobou praxi, podle níž nepovažovaly tento sérovar za nebezpečný, byť nebylo vydáno meritorní rozhodnutí. Dále s odkazem na protokol o kontrole ze dne 16. 4. 2019 namítla, že žalovaná ve své předchozí praxi pokračovala i v roce 2019, neboť při jiné kontrole u stěžovatelky s obdobným výsledkem nebylo drůbeží maso vyhodnoceno jako nebezpečné. K těmto námitkám nestačilo bez dalšího vysvětlení pouze konstatovat, že se změna správní praxe neprokázala, neboť v roce 2017 byly uloženy tři pokuty při výskytu jiných sérovarů než *Enteritidis* a *Typhimurium*. Není patrné, zda krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka změnu správní praxe konkrétně ve vztahu k sérovaru *Salmonelly Infantis* neprokázala, nebo zda na základě odpovědi žalované dovodil, že k namítané změně správní praxe nedošlo, a jakou úvahou byl přitom veden. 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.

[21] Pokud jde o poukaz stěžovatelky na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 3. 2016, č. j. 30 A 26/2015-100, krajský soud sice zmínil skutkové a právní odlišnosti obou případů, ve vztahu k nyní posuzované věci se však omezil na strohé konstatování, že správní orgány vycházely z konkrétního sérotypu bakterie způsobujícího prokazatelně onemocnění konzumenta. Jak ovšem bylo výše uvedeno, napadený rozsudek postrádá přezkoumatelné odůvodnění, zda ve světle uplatněných žalobních námitek ob stojí závěr

pokračování

správních orgánů o nebezpečnosti kuřecího masa se zjištěným výskytem předmětného sérotypu bakterie *Salmonelly*.

[22] Tím, že krajský soud nevypořádal výše uvedené námitky stěžovatelky, zcela pominul související důkazní návrhy a svůj závěr o porušení povinnosti uvádět na trh pouze bezpečné potraviny přezkoumatelným způsobem neodůvodnil, zatížil napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, a je tedy naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] V dalším řízení bude na krajském soudu, aby se vypořádal se všemi námitkami a důkazními návrhy stěžovatelky a v mezích žalobních bodů na základě čl. 14 odst. 2 až 4 nařízení č. 178/2002 posoudil, zda obстоjí 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.

[24] K námitce nepřiměřeně širokého vymezení skutkové podstaty a nutnosti konkretizace rozšiřujících požadavků nad rámec nařízení č. 2073/2005 právním předpisem NSS uvádí, že byla uplatněna poprvé až v replice ze dne 14. 1. 2022. Jedná se o nový důvod uplatněný po uplynutí měsíční lhůty stanovené k doplnění kasační stížnosti dle § 106 odst. 3 s. ř. s. usnesením ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 355/2021-14, doručeným téhož dne. K novým důvodům uplatněným po uplynutí této lhůty nelze přihlížet (viz např. usnesení NSS ze dne 28. 4. 2009, č. j. 2 As 28/2009-28).

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[25] Ze shora uvedených důvodů NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem NSS vysloveným v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. listopadu 2023

Ondřej Mrákota v. r.
předseda senátu