



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **Tesco Stores ČR a.s.**, se sídlem Vršovická 1527/68b, Praha 10, zastoupen Mgr. Luděk Šrubařem, advokátem, se sídlem U garáží 1611/1, Praha 7, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2023, č. j. SZPI/AN145-64/2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2024, č. j. 17 A 132/2023-65,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, Mgr. Luděka Šrubaře, advokáta, se sídlem U garáží 1611/1, Praha 7.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dle rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce – inspektorátu v Praze č. j. SZPI/AN145-8/2013, ze dne 18. 7. 2013, uváděl žalobce dne 12. 12. 2012 do oběhu ve své provozovně na adrese Novodvorská 994/138, Praha, potravinu Racionella Mák modrý 250 g, výrobce ALFA SORTI s.r.o., Zvolen, Slovensko, označení šarže: A150713. Vzorek této potravin byl odebrán k provedení laboratorního rozboru v Odboru zkušební

laboratoře inspektorátu SZPI v Praze, přičemž byl v této potravíně zjištěn obsah morfinu 123,4 mg/kg. Toto jednání žalobce správní orgán kvalifikoval tak, že žalobce uváděl do oběhu potravinu škodlivou pro zdraví ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, tedy nebezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 1 téhož nařízení.

[2] Dále téhož dne na téže provozovně žalobce uváděl na trh potravinu Mák modrý, Racionella, 250 g, šarže B05.07.13 v množství 2 kg (8 ks), přičemž tato potravina byla balená do obalu, který neodpovídal požadavkům uvedeným v zákoně č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“). Obviněný tak měl porušit § 3 odst. 1 písm. q) bod 2 zákona o potravinách.

[3] V návaznosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, č. j. 6 A 189/2014 - 53, správní orgán druhého stupně zrušil napadené prvostupňové rozhodnutí.

[4] Následně správní orgán prvního stupně ve věci rozhodl znovu rozhodnutím č. j. SZPI/AN145-39/2013 ze dne 20. 12. 2018, přičemž u přestupku týkajícího se potraviny se zvýšeným obsahem morfinu konstatoval, že se žalobce dopustil porušení zákazu zakotveného v čl. 14 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, neboť potravinu vyhodnotil jako nevhodnou k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002 (z důvodu kontaminace jinými látkami). Dále uvedl, že žalobce porušil povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. q) bod 2 zákona o potravinách, protože nevyřadil z oběhu potravinu balenou do obalu, který neodpovídá požadavkům stanoveným zákonem, a to potravinu Mák modrý, Racionella, 250 g, šarže B050713. Toto rozhodnutí potvrdil následně též žalovaný.

[5] Rozhodnutí žalovaného však Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 30. 5. 2023, č. j. 5 A 109/2019 - 64, opět zrušil a to pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konkrétně v bodech 38 až 44 tohoto rozsudku soud uvedl, že má za nepřezkoumatelné, proč a v čem považuje žalovaný naplnění objektivní stránky přestupku v tom směru, že se v posuzované věci jednalo o potravinu nevhodnou k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 2, odst. 5 nařízení č. 178/2002. Proti tomuto rozsudku žalovaný kasační stížnost nepodal.

[6] Ve věci tak rozhodoval žalovaný potřetí, a to rozhodnutím ze dne 20. 9. 2023, č. j. SZPI/AN145-64/2013, ve kterém shledal žalobce vinným tím, že uváděl na své provozovně nejpozději do 12. 12. 2012 na trh potravinu Mák modrý, Racionella, 250 g, šarže A150713, minimální trvanlivost do 15. 7. 2013, výrobce ALFA SORTI s.r.o., přičemž laboratorním rozbořem byl v této potravíně zjištěn morfin v množství 123,4 mg/kg, čímž potravina již nesplňovala podmínky čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 178/2002, a žalobce se tak dopustil přestupku dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Rovněž shledal žalobce vinným tím, že uváděl dne 12. 12. 2012 na své provozovně na trh potravinu Mák modrý, Racionella, 250 g, šarže B05.07.13, minimální trvanlivost do 5. 7. 2013, výrobce ALFA SORTI s.r.o., v množství 2 kg (8 ks), přičemž na spodní části byl obal potraviny porušen tak, že docházelo k vysypání máku. Tím, že jako provozovatel potravinářského

pokračování

podniku, který uvádí potraviny na trh, neprodleně nevyřadil z uvádění na trh potravinu balenou do obalu, který neodpovídal požadavkům stanoveným v § 3 odst. 1 písm. g) zákona č. 110/1997 Sb., porušil povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. q) bod 2 zákona o potravinách a dopustil se přestupku dle § 17 odst. 1 písm. q) téhož zákona.

[7] I toto třetí rozhodnutí žalobce napadl u městského soudu, který rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 27. 5. 2024, č. j. 17 A 132/2023 - 65, pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil k novému projednání.

[8] Soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je opětovně nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. Aby mohl soud posoudit otázku retroaktivity použité právní úpravy, musí být jasně prokázáno, že došlo k porušení zákona dle staré právní úpravy, což správní orgán dostatečně neodůvodnil. Ačkoli se správní orgán zabýval otázkou kontaminace máku, nijak nevysvětlil, z čeho dovozuje jeho nevhodnost (v důsledku kontaminace morfinem) k lidské spotřebě ve smyslu čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení č. 178/2002.

[9] Soud zdůraznil, že již dle jeho předchozího rozsudku bylo rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné kvůli nedostatečnému odůvodnění naplnění objektivní stránky přestupku, resp. otázky posouzení nevhodnosti potraviny k lidské spotřebě. Soud tehdy uvedl, že správní orgán měl zřetelně objasnit, proč bylo zjištěné množství morfinu považováno za rizikové, a soustředit se na otázku kontaminace a nevhodnosti máku k lidské spotřebě. Správní orgán se však zaměřil toliko na otázku posouzení kontaminace, nikoliv již otázku posouzení vhodnosti máku k lidské spotřebě.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

[11] Namítl, že správní orgány se dostatečně vypořádaly s otázkou nevhodnosti potraviny s vysokým obsahem morfinu k lidské spotřebě. Správní orgán prvního stupně se ve svém rozhodnutí opíral o Konsolidované stanovisko Státního zdravotního ústavu (SZÚ), které stanovilo limit 5 mg morfinu na 1 kg máku jako bezpečný. V tomto případě však potravina obsahovala 123,4 mg morfinu/kg, což bylo podstatně více než uvedený limit, a tudíž byla označena jako nevhodná k lidské spotřebě. Stěžovatel také namítal, že městský soud nedostatečně zhodnotil argumentaci správních orgánů, přičemž konkrétně odkázal jak na výrok rozhodnutí č. j. SZPI/AN145-39/2013 ze dne 20. 12. 2018 (odkazující na Konsolidované stanovisko SZÚ), odůvodnění tohoto rozhodnutí (konkrétně jeho stranou 8) a též samotné napadené rozhodnutí, kde soud ze strany 30 pouze částečně citoval, aniž by zohlednil předcházející text.

[12] Dále namítl, že z předcházejícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2023, č. j. 5 A 109/2019, nevyplýval zcela jasně právní názor soudu, zda se má správní orgán v novém řízení zabývat toliko otázkou kontaminace máku morfinem nebo i další samostatnou otázkou - jeho nevhodností k lidské spotřebě.

[13] Stěžovatel proto shrnul, že napadený rozsudek soudu je tudíž dle něj

nepřezkoumatelný; tato vada měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

[14] Stěžovatel rovněž závěrem „na okraj“ nesouhlasil ani s poznámkou soudu, že jeho úvahy stran kontaminace máku jsou poměrně obecné, byť je však soud akceptoval, a nejedná se o tak o důvod, pro který by městský soud žalobou napadený rozsudek zrušil.

[15] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s argumentací Městského soudu v Praze, že se stěžovatel řádně nevypořádal s otázkou naplnění objektivní stránky vytýkaného přestupku. Zdůraznil, že soud jednoznačně vymezil, na co se měl stěžovatel před vydáním napadeného rozhodnutí zaměřit, což však správní orgán neprovedl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Soud nejprve ověřil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[17] Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž uvedl, že považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, a navrhuje proto jeho zrušení.

[18] Zrušení rozhodnutí (rozsudku) pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým nelze skutečně rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Z ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je zejména takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, nebo jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod uvedený pojem spadají i případy, ve kterých nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-78, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je dále takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. Může se jednat též o rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud žádnou vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost neshledal. Z jeho obsahu je zřejmé, jakým způsobem o věci městský soud rozhodl a odůvodnění rozsudku je plně v souladu s jeho výrokem. Úvahy městského soudu jsou dostatečně jasné a srozumitelné.

[19] Napadený rozsudek nelze považovat ani za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z jeho obsahu je zřejmé, jak o věci městský soud uvažil, a proč napadené rozhodnutí zrušil. Kasační soud zde plně odkazuje na bod 34 napadeného rozsudku, kde

pokračování

soud zcela srozumitelně a jasně popsal důvody vedoucí ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, soud uvedl, že „v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela absentuje úvaha, kterou soud požadoval v předchozím rozsudku, proč je množství 123,4 mg morfinu/kg máku nevhodné k lidské spotřebě. Žalovaný se nezabýval důvody nevhodnosti k lidské spotřebě, ale pouze vysvětlil, že na rozdíl od předchozích rozhodnutí nebyla nyní předmětná potravina považována za bezpečnou nikoli z důvodu škodlivosti pro zdraví, ale protože byla shledána nevhodnou k lidské spotřebě z důvodu kontaminace. Nevysvětlil, proč právě toto konkrétní množství není k lidské spotřebě vhodné, nevysvětlil souvislost mezi kontaminací máku morfinem a nevhodností k lidské spotřebě a své obecné argumenty nevztáhl ke konkrétní nyní projednávané věci“

[20] Nepřezkoumatelné není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29; k významu přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí obecně pak bod 30 tamtéž). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, je potom otázkou zákonnosti jeho rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti.

[21] Nejvyšší správní soud tedy neshledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. V tomto ohledu lze připomenout, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, nebo jak měl soud o podané žalobě rozhodnout, ale objektivní překážkou, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje napadené rozhodnutí věcně přezkoumat (rozsudky z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, či z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). O takovou situaci se však nyní nejedná.

[22] Kasační soud rovněž připomíná, že dle § 78 odst. 5 s. ř. s. správní orgán je povinen respektovat v dalším řízení závazný právní názor soudu, pokud nepůjde o některou z judikaturou dovozených výjimek (viz kupříkladu rozsudek ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 - 25, č. 442/2005 Sb. NSS). Nerespektování závazného právního názoru vysloveného správním soudem ve zrušujícím rozsudku má za následek zrušení nového rozhodnutí správního úřadu pro nezákonnost bez dalšího (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS či ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 - 25). Správní orgán má možnost proti zrušujícímu rozsudku městského soudu podat kasační stížnost za tím účelem, aby Nejvyšší správní soud takový právní názor popřel či korigoval.

[23] Nutno podotknout, že stěžovatel proti druhému zrušujícímu rozsudku nepodal kasační stížnost ani neuvedl nic, co by mu v tom objektivně bránilo, z čehož lze usuzovat, že akceptoval závěry městského soudu.

[24] Nejvyšší správní soud se tedy zaměřil na to, zda soud ve zrušujícím rozsudku srozumitelně a dostatečně vyjádřil svůj právní názor, kterým se měl žalovaný v novém řízení řídit. V rozsudku sp. zn. 5 A 109/2019 uvedl (viz jeho bod 39), že 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 potravin 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 potravin 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. Zde kasační soud dodává, že byť městský soud zrušil napadené správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, své závěry neomezil pouze na to, ale v napadeném rozsudku vyslovil výše uvedený výklad, kterým se žalovaný (nyní stěžovatel) byl povinen řídit, nebo jej napadnout kasační stížností, což neučinil.

[25] V bodě 40 a 41 rozsudku sp. zn. 5 A 109/2019 soud dále výslovně odkázal na žalovaným poukazované konsolidované stanovisko Státního zdravotního ústavu, které však považoval za nedostatečné a uvedl, že „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.“. Následně v bodě 42 uzavřel, že „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“.

[26] Tyto závěry považuje kasační soud za zcela srozumitelné a dostatečné, ostatně pokud by měl stěžovatel za to, že závěry městského soudu jsou nejednoznačné (jak nyní namítá) nebo jinak vadné, mohl proti nim brojit podáním kasační stížnosti, což se však nestalo. Tím se rozsudek městského soudu a jeho závěry staly pro správní orgán, ve smyslu výše odkazovaného § 78 odst. 5 s. ř. s., závazné.

[27] V nyní souzené věci přitom nedošlo k žádné změně v tomto odkazovaném konsolidovaném stanovisku Státního zdravotního ústavu (na které poukazuje stěžovatel); ani soud se tak neměl důvod odklonit od svého závěru, že jeho obsah považuje ve vztahu k prokázání, proč správní orgán považuje posuzovaný mák za nevhodný k lidské spotřebě, za nedostatečný, resp. nepřezkoumatelný. Zcela legitimně proto v bodě 29 nyní přezkoumávaného rozsudku odkázal na tyto své dřívější závěry, na kterých setrval. Bohužel ani žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného neobsahuje v této souvislosti jinou nosnou argumentaci než tu, která je výslovně založena na odkazovaném stanovisku, a jejíž relevantní pasáž soud cituje v bodě 33 svého rozsudku.

[28] Kasační soud proto uzavírá, že správní orgán nedostal závaznému právnímu závěru městského soudu vyslovenému v rozsudku sp. zn. 5 A 109/2019 a soud proto nyní nepochybil, jestliže rozhodnutí žalovaného ze stejného důvodu (tj. pro nepřezkoumatelnost) opětovně zrušil.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti dále nesouhlasil s poukazem městského soudu na obecnost vypořádání otázky kontaminace máku. Městský soud uvedenou argumentaci

pokračování

žalovaného však výslovně přijal (viz bod 32 napadeného rozsudku), a není tedy součástí důvodu vedoucího ke zrušení napadeného rozhodnutí. Tento nesouhlas žalobce (učiněný „na okraj“) proto není možné považovat za přípustnou námitku ve smyslu § 103 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti spočívajících v odměně jeho zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč a náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměnu (zvýšenou o 21 % DPH v částce 714 Kč) v celkové výši 4 114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, Mgr. Luďka Šrubaře, advokáta, se sídlem U garáží 1611/1, Praha 7. Kasační soud dodává, že stěžovateli nepřiznal druhý požadovaný úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, neboť tento úkon již zohlednil městský soud a zástupce žalobce zůstal stejný též v řízení o kasační stížnosti žalovaného.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. listopadu 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu