



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **MJM agro, a.s.**, se sídlem Cholinská 1048/19, Litovel, zastoupená Mgr. Markem Prchlíkem, advokátem se sídlem Revoluční 764/17, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 7. 2025, č. j. 65 A 4/2024 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.
- II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Olomouci (dále jen „*správní orgán I. stupně*“), rozhodnutím ze dne 14. 8. 2023, č. j. SZPI/BG810-25/2023, shledal žalobkyni vinnou z porušení právní povinnosti dle § 3 odst. 1 písm. q) bod 4. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o potravinách*“), kterého se měla dopustit tím, že uváděla na trh potravinu Mák modrý, šarže: 10122000420, země původu: Slovensko, dodavatel: Poľnohospodárske družstvo Štefanov (dále jen „*PD Štefanov*“), v celkovém množství 12,85 tun, která nevyhovovala jakostnímu požadavku stanovenému prováděcím právním předpisem, čímž porušila povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. q) bod 4. zákona o potravinách a naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 17 odst. 1 písm. r) téhož

zákona. Konkrétně mák žalobkyně obsahoval dle laboratorního rozboru vzorku 39,3 mg/kg morfinových alkaloidů, přestože dle § 12 odst. 4 vyhlášky č. 329/1997 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), h), i), j) a k) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, pro škrob a výrobky ze škrobu, luštěniny a olejnatá semena (dále jen „*vyhláška č. 329/1997*“), je maximální možný obsah morfinových alkaloidů u máku použitého v potravinářství 25 mg/kg. Za tento přestupek uložil správní orgán I. stupně žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 11. 2023, č. j. SZPI/BG810-31/2023, k odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že do skutkové věty doplnil rozhodné období (od 21. 9. 2022 do 4. 1. 2023), odstranil specifikaci celkového množství máku dle tzv. „*big bagů*“ a z hlediska sankce vypustil větu o úhrnné pokutě. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „*krajský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 22. 7. 2025, č. j. 65 A 4/2024 - 52, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud se předně zabýval žalobní námitkou, že žalobkyně mák nikdy nevedla na trh jako potravinu a že uváděním na trh není pouhý nákup zboží a jeho uskladnění. Uvedl, že žalobkyně dle správního spisu nakoupila toto zboží dne 21. 9. 2022 od slovenského dodavatele a dále jej skladovala ve svých skladových prostorech ve velkoobjemových baleních bez jakéhokoliv označení. Poté uvedl, že pojem *potravina* definuje čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 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*“), jako jakoukoliv látku nebo výrobek zpracovaný, částečně zpracovaný či nezpracovaný, který je určen ke konzumaci člověkem nebo u něhož lze důvodně předpokládat, že člověkem bude konzumován. Podle krajského soudu tedy k tomu, aby byl žalobkyní skladovaný mák považován za potravinu, postačí existence důvodného předpokladu, že bude určen ke konzumaci.

[5] Pokud žalobkyně sama oznámila správnímu orgánu I. stupně plánovaný dovoz máku ze Slovenska, přičemž tato povinnost se stanovuje pouze pro provozovatele potravinářských podniků a pro vymezené potraviny ve smyslu vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (dále jen „*vyhláška č. 172/2015*“), bylo dle krajského soudu důvodné předpokládat, že tento mák bude konzumován jako *potravina*. Žádný jiný důvod uskutečněního oznámení dle krajského soudu ze správního spisu nevyplývá a žalobkyně jej v řízení před krajským soudem ani nevedla.

[6] Krajský soud dále odkázal na čl. 3 bod 8 nařízení č. 178/2002, dle kterého se *uváděním na trh* rozumí držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplat, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové. Z této definice podle krajského soudu vyplývá, že uváděním na trh se rozumí prakticky jakékoliv držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje. I pouhé skladování máku tedy bylo dle krajského soudu *uváděním na trh*, bylo-li prováděno za účelem dalšího prodeje.

pokračování

[7] Žalovaná se podle krajského soudu sice výslovně nezabývala otázkou, zda byl mák žalobkyně uváděn na trh. Za situace, kdy žalobkyně tento závěr ve správním řízení ani v podaném odvolání nerozporovala, v tom však neshledal pochybení, jelikož tento závěr žalovaná učinila implicitně. Dle krajského soudu totiž již závěr o tom, že mák žalobkyně naplňuje definici pojmu *potravina*, implicitně obsahuje předpoklad o jeho držení za účelem prodeje. Tento předpoklad se pak podle krajského soudu zakládal na několika dílčích skutečnostech. Předně krajský soud zdůraznil, že žalobkyně je obchodní korporací podnikající za účelem dosažení zisku. Žalobkyně také ve vztahu k danému máku splnila vůči správnímu orgánu I. stupně informační povinnost dle vyhlášky č. 172/2015, vztahující se na dovezené potraviny. Jako další krajský soud považoval za důležité, že žalobkyně mák neskladovala odděleně a neoznačila jej tak, aby bylo zřejmé, že se nejedná o potravinu určenou k dalšímu prodeji. V průběhu kontroly a celého správního řízení žalobkyně také nenamítala, že by mák neskladovala za účelem jeho dalšího prodeje, nýbrž za jiným účelem.

[8] Krajský soud také zdůraznil, že žalobkyně sama dne 22. 9. 2022 informovala správní orgán I. stupně o celkové váze očištěného a nakoupeného máku, čímž reagovala na jeho žádost, aby mu sdělila „*neprodleně po uvedení máku z dovozu od PD Štefanov (šarže 10122000420 a 10122000433), nejpozději však do 3 pracovních dnů informaci, v jakém množství a jakému odběrateli byl tento mák dodán, případně neprodleně sdělit informaci, pokud by byl mák vrácen dodavateli PD Štefanov na Slovensko*“.

[9] Po správních orgánech nelze dle krajského soudu v každém případě požadovat prokázání účelu dalšího prodeje u skladované potraviny s dostatečnou jistotou. Postačí, pokud závěr o účelu dalšího prodeje potraviny vyplývá implicitně ze souboru „*nepřímých skutečností*“. Kontrolovaná osoba pak naopak dle krajského soudu musí prokázat jiný účel skladování potraviny. Žalobkyně sice jiné možné účely skladování dotčeného máku tvrdila, žádné z těchto tvrzení však neprokázala.

[10] K žalobní námitce, že správní orgány nezohlednily důkaz v podobě protokolu o zkouškách ML: 113/23, číslo tisku 71/23, vystaveného Metrologickou a zkušební laboratoří VŠCHT, který měl prokazovat splnění požadavků na jakost makových semen, krajský soud odkázal na § 16 odst. 7 zákona o potravinách. Dle tohoto ustanovení musí kontrolovaná osoba předložit druhé odborné stanovisko správnímu orgánu do 30 dnů ode dne sdělení výsledku zkoušky vzorku určeného pro úřední kontrolu, jinak se k němu nepřihlíží. Žalobkyně přitom byla s výsledkem zkoušky odebraného vzorku seznámena dne 4. 1. 2023. Výše uvedený protokol ML: 113/23 však předložila správnímu orgánu I. stupně až dne 19. 5. 2023.

[11] Krajský soud nepřisvědčil také námitce, že správní orgány neprovedly zkoušku požadavků na jakost makových semen uváděných na trh dle nařízení Komise (ES) č. 1881/2006 ze dne 19. 12. 2006, kterým se stanoví maximální limity některých kontaminujících látek v potravinách (dále jen „*nařízení č. 1881/2006*“), a že v této souvislosti nepřihlížely k posudku žalobkyně, dle něhož její mák splňoval limity stanovené tímto nařízením. Nařízení č. 1881/2006 se dle krajského soudu na mák modrý vztahuje jen v omezené míře ve vztahu k obsahu těžkých kovů a neobsahuje limity pro morfinové alkaloidy v máku. Tato regulace je dle krajského soudu ponechána vnitrostátnímu právu, tedy konkrétně vyhlášce č. 329/1997. Pokud přestupek žalobkyně spočíval v porušení

právních předpisů ve vztahu k limitu maximálního množství morfinových alkaloidů, je dle krajského soudu nerozhodné, že jiné jakostní požadavky stanovené jiným právním předpisem její mák splňuje.

[12] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatelka předně namítá, že ve správním řízení rozporovala jak skutečnost, že se v případě skladovaného máku jednalo o *potravinu*, tak skutečnost, že byl tento mák *uveden na trh*, přičemž žalovaná tuto odvolací námitku náležitě nelypřerádala. Tvrzení krajského soudu, že stěžovatelka ve správním řízení nerozporovala, že mák skladovala za účelem prodeje, proto podle stěžovatelky nemá oporu ve správním spisu.

[14] Podle stěžovatelky je také nesprávný závěr krajského soudu, že v závěru o naplnění definice pojmu *potravina* je implicitně obsažen předpoklad o jejím držení za účelem prodeje. Pro takový výklad neexistuje opora v unijním ani vnitrostátním právu. Definice pojmu *uvádění na trh* je dle stěžovatelky široká, ale nikoliv bezbřehá. Pokud zákonodárce tento pojem vymezil ve vztahu k potravinám jako jejich držení za účelem prodeje, nelze tento účel svévolně přehlížet. Jestliže je pak *uvádění na trh* součástí skutkové podstaty přestupku, je pro její naplnění nezbytné, aby správní orgán prokázal, že obviněný potravinu držel i že účelem této držby byl její prodej.

[15] Ze skutečností uvedených v napadeném rozsudku podle stěžovatelky nevyplývá, že účelem držení máku byl jeho prodej. Z fotodokumentace ve správním spisu je navíc zjevné, že mák byl skladován ve velkoobjemových vacích zřetelně oddělených od ostatního zboží. Nelze tedy hovořit o tom, že by nebyl skladován odděleně.

[16] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nařízení č. 1881/2006 neobsahuje limity pro obsah morfinových alkaloidů v máku. V části 8.5 oddílu 8 přílohy tohoto nařízení jsou totiž stanoveny maximální limity pro obsah opiových alkaloidů (sumu morfinu a kodeinu). Krajský soud tuto skutečnost zjevně přehlédl a dle stěžovatelky je tedy jeho další argumentace k danému žalobnímu bodu bezpředmětná. Pokud by krajský soud aplikoval nařízení č. 1881/2006, musel by dojít k závěru, že protokol ML: 113/23 (ve kterém byly obsaženy i výsledky zkoušky na jakost dle nařízení č. 1881/2006 – pozn. NSS) je relevantním důkazním prostředkem, který správní orgány měly provést.

[17] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti opakuje argumentaci ze svého rozhodnutí a ztotožňuje se se závěry krajského soudu. Dále uvádí, že správní orgán I. stupně prováděl u stěžovatelky kontrolu zaměřenou na mák jako na potravinu opakovaně, přičemž proti tomuto označení stěžovatelka neprotestovala. Pokud stěžovatelka až v odvolacím řízení tvrdila, že se o potravinu nejednalo, považuje to žalovaná za účelové. Nadto žalovaná dodává, že stěžovatelka sama v průběhu kontroly zaslala žádost o uvolnění máku na trh, což také nasvědčuje skutečnosti, že mák skladovala za účelem prodeje. V závěru žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[18] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102

pokračování

s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předně ze správního spisu ověřil, že stěžovatelka v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutečně rozporovala, že by mák odkoupený od PD Štefanov skladovala za účelem prodeje (tj. uváděla jej na trh), resp. tvrdila že tato skutečnost nebyla ve správním řízení prokázána. Konkrétně stěžovatelka ve svém podání ze dne 13. 9. 2023 (doplnění odvolání) uvedla, že „[p]okud zdejší správní orgán vychází z předpokladu, že nákupem předmětného máku bylo bez dalšího zabájeno jeho skladování za účelem prodeje, tak takový předpoklad je zcela mylný, neboť apriori nesprávně vylučuje jakýkoli jiný účel takového skladování, kterých přichází v úvahu nespočet“ a dále že „v řízení bylo prokázáno výlučně to, že společnost MJM agro, a. s. předmětný mák skladovala. Skutečnost, že by účelem takového skladování měl být prodej tohoto máku pro použití v potravinářství, však zůstává pouze v rovině ničím nepodloženého konstatování inspektorky zdejšího inspektorátu SZPI“. Zdejší soud se nicméně ztotožňuje s krajským soudem v tom, že žalovaná se s touto námitkou vypořádala přinejmenším implicitně.

[21] Žalovaná na straně 10 svého rozhodnutí uvedla, že „[o]bviněný opakovaně namítal, že se nedopustil vymezeného přestupku, jelikož předmětný mák vůbec neuváděl na trh jako potravinu“. Touto odvolací námitkou se pak následně zabývala, přičemž reagovala především na její závěr, tedy že předmětný mák údajně nebyl *potravinou* ve smyslu čl. 2 nařízení č. 178/2002. Vedle toho nicméně žalovaná uvedla také to, že „[o]bviněný byl dále v Žádosti o poskytnutí součinnosti ze dne 26. 8. 2022 požádán o zaslání informace *neprodleně po uvedení na trh máku z dovozu od PD Štefanov (šarže 10122000420 a 10122000433), nejpozději však do 3 pracovních dnů*“ (což stěžovatelka splnila dne 22. 9. 2022 – pozn. NSS). Zároveň obviněný v pozdější fázi kontroly zaslal správnímu orgánu *Návrh na vydání souhlasu s uvedením máku na trh ve smyslu § 5a odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů* ze dne 19. 5. 2023, ve kterém **žádal, aby bylo umožněno uvádět předmětný mák na trh na základě předložení výsledku vzorku odebraného pro druhé odborné stanovisko.**

[22] Z výše uvedeného dle Nejvyššího správního soudu vyplývá, proč měla žalovaná za prokázané, že stěžovatelka uváděla mák na trh ve smyslu čl. 3 bod 8. nařízení č. 178/2002. Jistě by bylo vhodnější, pokud by se žalovaná k této otázce ve svém rozhodnutí vyjádřila výslovně. Jak již nicméně Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 22. 12. 2023, č. j. 3 As 256/2021 – 41 (všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), „povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit však nelze vykládat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní (relevantní) námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 AfS 70/2008 – 13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, tedy **i implicitně** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72). [...] Požadavky kladené na orgány veřejné

moci, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by obrozoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

[23] Nejvyšší správní soud se také ztotožňuje s názorem krajského soudu, že již ze závěru o naplnění definice pojmu *potravina* implicitně vyplývá i předpoklad o jejím držení za účelem prodeje, resp. jeho uvádění na trh ve smyslu čl. 3 bod 8. nařízení č. 178/2002. Potravinou ve smyslu čl. 2 nařízení č. 178/2002, je totiž *jakákoli látka nebo výrobek, zpracované, částečně zpracované nebo nezpracované, které jsou určeny ke konzumaci člověkem nebo u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat*. Uváděním na trh ve smyslu čl. 3 bod 8. nařízení č. 178/2002 se pak rozumí nejen držení za účelem prodeje (v pravém slova smyslu), nýbrž také *nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplaty, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové*. Pokud tedy bylo možné o máku drženém stěžovatelkou (coby právnickou osobou) důvodně předpokládat, že jej bude konzumovat člověk, bylo též možné předpokládat, že stěžovatelka tento mák převede na jiné (fyzické) osoby, jelikož sama není člověkem a z podstaty věci nemůže mák konzumovat.

[24] Nadto, jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelka sama dne 22. 9. 2022 správnímu orgánu I. stupně sdělila informace, jejichž zaslání správní orgán I. stupně požadoval **po uvedení máku od PD Štefanov na trh**. Po zákazu uvádění máku od PD Štefanov na trh opatřením správního orgánu I. stupně se také stěžovatelka domáhala toho, aby jí bylo uvádění máku na trh znovu povoleno. Samotné jednání stěžovatelky tedy nasvědčovalo tomu, že mák od PD Štefanov na trh uváděla, přičemž její následné zpochybňování této skutečnosti, aniž by současně prokázala jakýkoliv jiný účel držení předmětného máku než právě jeho uskladnění za účelem dalšího prodeje (či jiné formy převodu), se jeví jako účelové.

[25] Stěžovatelka v této souvislosti rozporuje také tvrzení krajského soudu, že mák od PD Štefanov neskladovala odděleně, přičemž dle jejího názoru má z fotodokumentace ve správním spisu vyplývat opak. Nejvyšší správní soud ověřil, že správní spis obsahuje dvě fotografie pořízené během kontroly prováděné správním orgánem I. stupně. Na těchto fotografiích jsou zachyceny velkoobjemové vaky (zřejmě naplněné mákem) seřazené v několika řadách vedle sebe, přičemž na jedné fotografii je u jednoho z vaků přiložena cedulka, na níž je křídou napsáno „Štefanov“ a šipka směřující doleva.

[26] Zdejší soud nepovažuje za podstatné v nynější věci posuzovat, zda výše popsany způsob skladování máku lze považovat za oddělené skladování či nikoliv. I pokud by stěžovatelka skladovala mák odděleně, nijak by to nevyvracelo závěr, že mák byl potravinou a že jej uváděla na trh, jelikož stěžovatelka vaky neoznačila žádným způsobem, který by nasvědčoval tomu, že mák není určený ke konzumaci nebo k uvedení na trh.

[27] Pokud jde o nařízení č. 1881/2006, Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že toto nařízení obsahuje mimo jiné také limity pro obsah opiových alkaloidů v makových semenech uváděných na trh pro konečného spotřebitele, a to konkrétně v části 8.5 oddílu 8 přílohy uvedeného nařízení, na kterou stěžovatelka odkazovala. Krajský soud tuto

pokračování

skutečnost zřejmě přehlédli, toto pochybení nicméně nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[28] Uvedené nařízení upravuje limity pro obsah opiových alkaloidů v makových semenech, kdežto vyhláška č. 329/1997 stanoví limit pro množství morfinových alkaloidů na povrchu makových semen. Nařízení č. 1881/2006 navíc stanoví uvedený limit pouze pro mák uváděný na trh pro konečného spotřebitele, kdežto vyhláška č. 329/1997 stanoví limity pro použití v potravinářství obecně. Je tedy zjevné, že se jedná o odlišné požadavky, přičemž – jak správně uvedl krajský soud – nesplnění jednoho požadavku nelze zhojit splněním požadavku jiného.

[29] Nejvyšší správní soud tudíž shledal kasační stížnost nedůvodnou a zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[30] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Žalovaná byla ve věci úspěšná, nevznikly jí však náklady přesahující běžný rámec její úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. ledna 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu