



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **F. W. TANDOORI, spol. s r. o.**, se sídlem Vonoklasy 155, Černošice, zast. JUDr. Milošem Profousem, advokátem se sídlem V Jámě 1, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, inspektorát v Praze, se sídlem Za Opravnou 6, Praha 5, proti rozhodnutím ředitelky žalované ze dne 30. 9. 2009, č. j. CL159-2/2009, ze dne 14. 10. 2009, č. j. CM134-4/2009, ze dne 16. 10. 2009, č. j. CL159-2/2009 a ze dne 23. 10. 2009, č. j. CM134-10/2009, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2013, č. j. 8 Ca 342/2009 – 62,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2013, č. j. 8 Ca 342/2009 – 62,
se v rozsahu výroků:

„Rozhodnutí ředitelky Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze ze dne 30. 9. 2003, č. j.: CL159-2/2009 a ze dne 14. 10. 2009, č. j.: CM134-10/2009 se ruší a věci se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 5961,- Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Miloše Profouse, advokáta.“

zrušuje a věc se v tomto rozsahu vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadá včasnou kasační stížností v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud odmítl

žalobu žalobce proti rozhodnutím ředitelky stěžovatelky ze dne 16. 10. 2009, č. j. CL159-2/2009, a ze dne 23. 10. 2009, č. j. CM134-10/2009, a zrušil rozhodnutí ředitelky stěžovatelky ze dne 30. 9. 2009, č. j. CL159-2/2009, a ze dne 14. 10. 2009, č. j. CM134-10/2009. Ředitelka stěžovatelky dle ustanovení § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státní kontrole“) rozhodnutími ze dne 16. 10. 2009, č. j. CL159-2/2009, a ze dne 23. 10. 2009, č. j. CM134-10/2009 (dále jen „rozhodnutí o námitkách proti protokolům“), nevyhověla námitkám žalobce proti obsahu protokolů o kontrole, č. P090-10285/09 a č. P092-10285/09. Rozhodnutími ze dne 30. 9. 2009, č. j. CL159-2/2009, a ze dne 14. 10. 2009, č. j. CM134-10/2009 (dále též „rozhodnutí o námitkách proti opatřením“) ředitelka stěžovatelky dle ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinářské inspekci“), nevyhověla námitkám žalobce proti opatřením ze dne 24. 9. 2009 č. P090-10285/09/C, č. P090-10285/09/D, a ze dne 7. 10. 2009, č. P092-10285/09/C, č. P092-10285/09/D (dále též „opatření stěžovatelky“).

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Oznámením v Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (dále jen „RASFF“) č. 2009.0161 byly členské státy EU informovány o zjištěném vysokém obsahu hliníku v nudlích původem z Číny. Na základě této informace požádala stěžovatelka, coby Národní kontaktní místo pro RASFF, Ministerstvo zdravotnictví o zhodnocení rizika a o stanovisko v této věci. Ministerstvo zdravotnictví na základě informací Státního zdravotního ústavu, odboru hygieny výživy a bezpečnosti potraviny nejprve ve stanovisku ze dne 17. 8. 2009, č. j. MZDR36267/2009/OZV, sdělilo stěžovatelce, že považuje za nežádoucí povolit uvedení na trh šarže čínských nudlí se zvýšeným obsahem hliníku. Dodatkem k uvedenému stanovisku ze dne 24. 8. 2009, č. j. MZDR36267/2009/OZV, Ministerstvo zdravotnictví v rámci hodnocení rizika upřesnilo, že nedoporučuje povolit k uvádění na trh těstoviny s obsahem hliníku rovným nebo překračujícím hodnotu 8,5 mg hliníku/kg potraviny, neboť tato hodnota je považována za zdravotní limit z pohledu charakteru zdravotního rizika (chronická expozice).

[3] S ohledem na výše uvedené informace provedla stěžovatelka dne 24. 9. 2009 kontrolu v provozovně žalobce, o níž byl sepsán protokol č. P090-10285/09. Na základě této kontroly stěžovatelka uložila žalobci opatření č. P090-10285/09/C a č. P090-10285/09/D, kterými pozastavila a zakázala oběh potraviny *LUCKY LIFE BRAND – QUICK COOKING NOODLES* s DMT 30. 5. 2011 (obsah hliníku 24,7 mg/kg) a 30. 7. 2011 (obsah hliníku 15,1 mg/kg), a uložila její stažení z oběhu. Další kontrolu provedla žalovaná dne 7. 10. 2009. O této kontrole byl sepsán protokol č. P092-10285/09, a na jejím základě stěžovatelka uložila žalobci opatření č. P092-10285/09/C a č. P092-10285/09/D, jimiž pozastavila oběh potraviny *Pšeničné bezvaječné nudle 250g* s DMT 30. 9. 2010 (obsah hliníku 18,8 mg/kg). Dále byl žalobce vyzván, aby informoval stěžovatelku o provedených opatřeních a aby provedl preventivní prověření uvedených potravin před uvedením jejich nové šarže na trh.

[4] Proti citovaným protokolům a opatřením podal žalobce námitky, jimiž namítal, že povolený obsah hliníku v potravinách nebyl stanoven žádným právním předpisem a stěžovatelka tak uplatňováním doporučení ministerstva zdravotnictví postupovala zjevně účelově. Limitní hodnoty hliníku nebyly v době uvádění potravin na trh známy, byly proto uplatňovány retroaktivně stejně jako účelová změna výkladu čl. 14 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/ES“). Hodnoty hliníku zjištěné

pokračování

stěžovatelkou byly značně rozdílné od hodnot zjištěných žalobcem oslovenými laboratořemi. Opatřeními je uloženo pozastavit prodej celých šarží potravin, ačkoli do prodeje bylo uvedeno jen několik set kusů. Ředitelka stěžovatelky podaným námitkám žalobce nevyhověla. Z odůvodnění jejích rozhodnutí plyne, že limitní hranice obsahu hliníku byla stanovena příslušným orgánem. V rámci preventivní ochrany obyvatel před nebezpečnými potravinami byla uložena příslušná opatření v souladu s právními předpisy. Žalobcem uváděné hodnoty lišící se od hodnot zjištěných žalovanou nebyly naměřeny z duplikátních vzorků a nemohou tak pro věc být relevantní. U některých vzorků navíc byla zjištěna nadlimitní hodnota hliníku i samotným žalobcem.

III. Řízení před městským soudem

[5] Proti rozhodnutím ředitelky stěžovatelky o námitkách proti protokolům a o námitkách proti opatřením podal žalobce dne 30. 11. 2009 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítal retroaktivní změnu výkladu čl. 14 nařízení č. 178/2002/ES žalovanou, neboť dříve nebyl žádný limit hliníku stanoven. Limit byl určen pouze doporučením Ministerstva zdravotnictví a nikoli obecně závazným právním předpisem. Toto doporučení navíc neobsahuje náležité odůvodnění a není dostatečně podloženo. Stěžovatelka dle žalobce použila nesprávnou metodiku analyzování vzorků předmětných potravin, což je zřejmé z rozdílů mezi hodnotami hliníku naměřenými stěžovatelkou a žalobcem oslovenými laboratořemi. Poslední žalobní námitkou žalobce namítal, že ředitelka stěžovatelky nerozhodla o některých námitkách do 3 dnů od jejich doručení.

[6] Městský soud prvním výrokem napadeného rozsudku odmítl žalobu proti rozhodnutím ředitelky stěžovatelky o námitkách proti protokolům, neboť se jedná o rozhodnutí dle ustanovení § 18 zákona o státní kontrole, která dle judikatury Nejvyššího správního soudu nezakládají, neruší, nemění ani závazně neurčují práva a povinnosti žalobce, a jsou proto vyloučena ze soudního přezkumu. Následujícím výrokem městský soud na základě námitky, že opatření, kterými byla zakázána další distribuce předmětných potravin na trh, byla vydána na základě pouhého stanoviska Ministerstva zdravotnictví, zrušil rozhodnutí ředitelky stěžovatelky o námitkách proti opatřením. Podle městského soudu toto stanovisko výše citovaného orgánu ze dne 24. 8. 2009 nemá povahu obecně závazného právního předpisu ani individuálního správního aktu, je formulováno pouze jako doporučení a nelze přezkoumat, jak byla stanovena hranice 8,5 mg hliníku na kg potravin jako zdravotní limit, a zda je tento limit správný a důvodný. Rozhodnutí o námitkách proti opatřením jsou proto nepřezkoumatelná. Bylo-li následně vedeno řízení o správním deliktu žalobce ohledně uvádění nebezpečných potravin na trh, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím o spáchání deliktu žalobce, za což mu byla uložena pokuta, nelze tuto skutečnost vzít při rozhodování v potaz, neboť není zřejmé, z jakého důvodu žalobce nepodal odvolání. Posledním výrokem (nesprávně označeným jako výrok I.) městský soud stanovil stěžovatelce povinnost uhradit žalobci náhradu nákladů řízení.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[7] Výrok napadeného rozsudku, kterým městský soud zrušil rozhodnutí ředitelky stěžovatelky o námitkách proti opatřením, a výrok týkající se povinnosti stěžovatelky zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení napadla stěžovatelka včas podanou kasační stížností z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Kasační stížností stěžovatelka namítala, že Ministerstvo zdravotnictví je ústředním orgánem státní správy pro vědeckovýzkumnou činnost v oblasti veřejného zdraví a je oprávněno stanovovat zásady a postupy hodnocení a řízení zdravotních rizik. Hodnocením zdravotního rizika se rozumí kvalitativní a kvantitativní odhad rizika. Ministerstvo zdravotnictví na tomto základě vyhodnotilo zdravotní riziko pro zdraví spotřebitelů ve vztahu k předmětným potravinám (čínským nudlím). Právní předpisy České republiky ani Evropské unie nestanoví limit obsahu hliníku v potravinách. Podle čl. 7 nařízení č. 178/2002/ES je však třeba předběžné opatrnosti ve vztahu k ochraně zdraví a bezpečnosti potravin. To znamená, že mohou být přijata předběžná opatření k zajištění ochrany zdraví obyvatel, dokud nebudou k dispozici další vědecké informace pro komplexnější posouzení rizika. Na rozdíl od tvrzení městského soudu je podle stěžovatelky třeba konstatovat, že stanovisko Ministerstva zdravotnictví se ve správním spisu nachází. Stěžovatelka toto stanovisko považuje za závazné stanovisko dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), a nikoli za doporučení, jak dovodil městský soud. Je z něj přitom zcela zřejmé, že zdravotní limit obsahu hliníku byl stanoven na 8,5 mg hliníku/kg těstovin. Opatření byla vydána dle ustanovení čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178/2002/ES, na základě odůvodněného hodnocení provedeného Státním zdravotním ústavem. Je přitom zcela zřejmé, z čeho Ministerstvo zdravotnictví vycházelo a jak k předmětnému limitu dospělo. Stěžovatelka se proto neztotožnila s městským soudem, že stanovisko Ministerstva zdravotnictví není závazné a není odůvodněné. Za předpokladu, že by platil názor městského soudu, obává se stěžovatelka, že by nebyla schopná pružně reagovat na případné další nebezpečné potraviny, u nichž limit obsahu kontaminující látky nebyl stanoven právním předpisem. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013 – 56, stěžovatelka dovodila, že limit nemusí být stanoven pouze právním předpisem, nýbrž i odborníkem na základě aktuálního stavu vědeckého poznání.

[9] Městskému soudu bylo předloženo pravomocné rozhodnutí stěžovatelky, kterým byla žalobci uložena pokuta za uvádění předmětných potravin do oběhu. Tímto rozhodnutím byl městský soud dle stěžovatelky vázán. Ten však namísto toho dle stěžovatelky nesprávně uvedl, že ze skutečnosti, že toto rozhodnutí nebylo napadeno oprávněným prostředkem nelze dovozovat nic o správnosti uložených opatření a následných rozhodnutí o námitkách proti opatřením.

[10] Žalobce se k podané kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 27. 11. 2013, v němž se ztotožnil se závěry městského soudu a navrhnul kasační stížnost stěžovatelky zamítnout. Dále žalobce uvedl, že není sporná otázka, zda mohlo či nemohlo být rozhodnutí vydáno na základě posouzení rizika odborníkem, ale otázka formy, závaznosti a přezkoumatelnosti předmětného určení maximálního limitu obsahu hliníku.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[11] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu je v ní namítán důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[12] Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudu (včetně městského soudu) vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám tedy Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek z těchto důvodů a vyvodil z nich následující závěry.

pokračování

[13] Stěžovatelka namítá, že opatření byla vydána na základě platných právních předpisů, přičemž limit obsahu hliníku v předmětných potravinách byl stanoven správným a přezkoumatelným způsobem Ministerstvem zdravotnictví na základě zhodnocení Státním zdravotním ústavem. Stanovisko Ministerstva zdravotnictví je dle stěžovatelky pro ni závazné.

[14] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se nejprve zabývat povahou a právním základem v projednávané věci uložených opatření. Státní zemědělská a potravinářská inspekce má pravomoc vydávat za splnění zákonných podmínek dle § 5 odst. 1 zákona o potravinářské inspekci opatření, proti nimž může kontrolovaná osoba podat námitky. Na opatření se vztahují obecné požadavky jako na rozhodnutí dle ustanovení § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 – 99, dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) a rozhodnutí o námitkách proti těmto opatřením podléhají soudnímu přezkumu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005, č. j. 1 As 18/2004 – 74, a ze dne 25. 8. 2005, č. j. 1 As 31/2004 – 69).

[15] Opatření stěžovatelky č. j. P090/10285/09/C bylo vydáno na základě ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) a e) zákona o potravinářské inspekci; opatření stěžovatelky č. j. P092-10285/09/C bylo vydáno dle § 5 odst. 1 písm. e) téhož zákona; opatření stěžovatelky č. j. P090/10285/09/D a č. j. P092/10285/09/D byla vydána podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona o potravinářské inspekci. Stěžovatelka, tj. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, je dle § 2 písm. a) zákona o potravinářské inspekci oprávněna ukládat výše zmíněná opatření na základě kontroly toho, zda jsou plněny požadavky stanovené přímo použitelným předpisem Evropských společenství, zde nařízením č. 178/2002/ES.

[16] Podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o potravinářské inspekci inspektor na základě výsledků provedené kontroly *zakáže výrobu nebo uvádění do oběhu zemědělských výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků, jestliže tyto zemědělské výrobky, potraviny nebo suroviny anebo tabákové výrobky nesplňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy anebo mezinárodními smlouvami*. Na základě písm. e) téhož ustanovení inspektor *pozastaví uvádění do oběhu zemědělských výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků při podezření, že jsou jiné než zdravotně nezávadné*. Zvláštní právní předpis v těchto případech představuje zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinách“), podle jehož ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) je zakázáno uvádět do oběhu potraviny jiné než zdravotně nezávadné. Za zdravotně nezávadné potraviny se dle § 2 písm. f) téhož zákona považují *potraviny, které splňují chemické, fyzikální a mikrobiologické požadavky na zdravotní nezávadnost stanovené tímto zákonem, přímo použitelným předpisem Evropských společenství a prováděcím právním předpisem nebo které jsou uváděny do oběhu se soublasem Ministerstva zdravotnictví vydaným podle § 3a odst. 1 nebo § 11 odst. 2 písm. b) bodu 1*. Přímo použitelným předpisem pro oblast potravinového práva Evropských společenství je nařízení č. 178/2002/ES, které se dle čl. 1 odst. 2 použije i na vnitrostátní úrovni a které stanovuje postupy v otázkách majících přímý nebo nepřímý vliv na bezpečnost potravin. Potravina nesmí být dle čl. 14 odst. 1 uvedeného nařízení uvedena na trh, není-li bezpečná; za bezpečnou se dle odst. 2, téhož ustanovení nepovažuje potravina, která je škodlivá pro zdraví nebo nevhodná k lidské spotřebě. Na základě čl. 14 odst. 8 *skutečnost, že potravina splňuje podmínky zvláštních předpisů použitelných pro tuto potravinu, nebrání příslušným orgánům přijímat vhodná opatření k omezení jejího uvádění na trh nebo k jejímu stažení z trhu, pokud existují důvody pro podezření, že navzdory tomuto souladu není potravina bezpečná*. Nařízení č. 178/2002/ES článkem 7 stanovuje zásadu předběžné opatrnosti, s ohledem na kterou, je-li po zhodnocení dostupných informací zjištěna možnost škodlivých účinků na zdraví, mohou být přijata předběžná opatření v rámci řízení rizika

nezbytná k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví zvolené ve Společenství, dokud nebudou k dispozici další vědecké informace pro komplexnější hodnocení rizika.

[17] V režimu zákona o potravinách vykonává stěžovatelka dle jeho ustanovení § 14 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 16 odst. 1 písm. c) státní dozor. Podkladem pro rozhodnutí orgánu dozoru může být dle ustanovení § 16 odst. 6 zákona o potravinách výsledek laboratoře jiného orgánu dozoru. Jiným orgánem dozoru se ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 a § 16 odst. 1 bod 2 tohoto zákona rozumí orgán ochrany zdraví, kterým je dle § 80 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně zdraví“) Ministerstvo zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví dle odst. 1 písm. l) a p) citovaného ustanovení *stanoví zásady a postupy hodnocení a řízení zdravotních rizik a přijímá opatření na základě a v mezích přímo použitelných předpisů Evropské unie a plní další úkoly vyplývající pro členský stát z přímo použitelných předpisů Evropské unie na úseku potravinového práva.*

[18] Ministerstvo zdravotnictví je tedy na základě výše uvedených právních předpisů orgánem oprávněným k analýze, hodnocení a řízení zdravotních rizik souvisejících s uváděním potravin na trh dle čl. 3 odst. 10 – 12 nařízení č. 178/2002/ES. Rizikem se přitom rozumí míra pravděpodobnosti nepříznivého účinku na zdraví a závažnosti tohoto účinku, vyplývající z existence určitého nebezpečí. Ministerstvo zdravotnictví bylo stěžovatelkou, coby Národním kontaktním místem pro RASFF, požádáno o zhodnocení rizika uvádění předmětných čínských nudlí, neboť u nich byl kontrolou zjištěn vysoký podíl hliníku. Na základě zhodnocení Státním zdravotním ústavem zaslalo stěžovatelce stanovisko nazvané „*Hodnocení rizika*“ a následně „*Hodnocení rizika – dodatek*“, kterým nedoporučilo uvádět na trh těstoviny s obsahem hliníku rovným nebo překračujícím hodnotu 8,5 mg/kg potravin. Tento limit je považován za zdravotní limit z pohledu charakterizace zdravotního rizika (chronická expozice). Zdejší soud souhlasí s názorem stěžovatelky, podle kterého je žádoucí, aby stěžovatelka byla schopna pružně reagovat na právními předpisy neregulované závadné potraviny tím, že uloží nezbytná opatření i na základě zjištění o závadnosti těchto potravin opřených o odborný posudek či laboratorní testy. Takový postup je zcela v souladu se zásadou předběžné opatrnosti vyjádřené čl. 7 přímo aplikovatelného nařízení č. 178/2002/ES a slouží veřejnému zájmu spočívajícímu v ochraně zdraví obyvatel.

[19] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval povahou uvedeného stanoviska ve vztahu ke stěžovatelkou uloženým opatřením, neboť stěžovatel má za to, že se jedná o závazné stanovisko dle § 149 správního řádu, podle něhož *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.* Pro posuzování toho, zda předmětný úkon je či není závazným stanoviskem je primárně zapotřebí vycházet ze znění zákona, tj. z toho zda zákon tento úkon za závazné stanovisko označuje či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012 – 26, obdobně rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113).

[20] Zákon o ochraně zdraví ve svém § 77 stanoví, že *[o]rgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko. Souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vzít na splnění podmínek. Stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.* Podle ustanovení § 94 odst. 1 věty druhé téhož zákona jsou stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu

pokračování

nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

[21] V projednávané věci bylo stanovisko Ministerstva zdravotnictví vydáno tímto dotčeným orgánem jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon o potravinářské inspekci. Toto stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Na základě citované judikatury a zákonné úpravy lze dovodit, že stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 8. 2009, č. j. MZDR36267/2009/OVZ, spolu s dodatkem ze dne 24. 8. 2009, č. j. MZDR36267/2009/OVZ, představují závazné stanovisko (dále souhrnně jen „stanovisko Ministerstva zdravotnictví“). Závazné stanovisko představuje podklad rozhodnutí, který je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, zde opatření stěžovatelky dle ustanovení § 5 odst. 1 zákona o potravinářské inspekci.

[22] Na základě výše uvedených skutečností se Nejvyšší správní soud neztotožnil se závěrem městského soudu, že stanovisko Ministerstva zdravotnictví je koncipováno pouze jako doporučení. Jedná o závazné stanovisko ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu.

[23] Stěžovatelka považuje svá rozhodnutí za přezkoumatelná, včetně závazného stanoviska určujícího limit kontaminující látky v předmětných potravinách. Městský soud však dovodil, že stanovisko Ministerstva zdravotnictví je nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, zda hranice 8,5 mg hliníku na kg potravin (těstovin) byla stanovena správně či nesprávně, důvodně či nedůvodně, a zda je závazné.

[24] Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150), na závazná stanoviska je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí dle § 67 a § 68 správního řádu. Obsah závazného stanoviska by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.

[25] Stanovisko Ministerstva zdravotnictví, jakožto orgánu ochrany veřejného zdraví s pravomocí hodnotit rizika spojená s uváděním potravin na trh, obecně deklaruje nevhodnost potravin se zvýšeným obsahem hliníku pro lidskou spotřebu. S ohledem na vysokou expozici populace České republiky považuje za nežádoucí uvádět na trh potravin se zvýšeným obsahem hliníku. V dodatku je dále uveden přesný limit obsahu hliníku v těstovinách, který již není považován za bezpečný, a stručně sdělen způsob, jakým se k této hodnotě dospělo. Stanovisko se dále odkazuje na zhodnocení rizika provedené Státním zdravotním ústavem, odborem hygieny výživy a bezpečnosti potravin ze dne 22. 7. 2009, č. j. OHVBP 372/2009 RASFF (dále jen „zhodnocení rizika Státním zdravotním ústavem“), které bylo přílohou závazného stanoviska a které se přímo vztahuje na těstoviny (čínské nudle) odebrané žalobci v projednávané věci. Zhodnocení rizika Státním zdravotním ústavem obsahuje podrobný postup, jenž byl užit pro vyhodnocení bezpečnosti předmětných potravin včetně všech relevantních vstupních údajů. Na základě zjištění z tohoto zhodnocení Státní zdravotní ústav dokumentem ze dne 21. 8. 2009, č. j. OHVBP 413/2009 RASFF, navrhnul stanovit zdravotní limit obsahu hliníku na 8,5 mg/kg potravin. Informace zde obsažené byly přejaty do stanoviska Ministerstva zdravotnictví. Po prostudování závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, které je obsahem správního spisu, Nejvyšší správní soud uzavřel, že obstálo v testu přezkoumatelnosti, neboť je náležité

odůvodněno a je zřejmé, proč byl limit obsahu hliníku v těstovinách stanoven způsobem zde uvedeným.

[26] Na základě uvedených skutečností Nejvyšší správní soud shledal kasační námitku stěžovatele důvodnou. V posuzovaném případě bylo vydáno přezkoumatelné závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví. Opřela-li ředitelka stěžovatelky svá rozhodnutí o námitkách proti opatřením o toto závazné stanovisko, nelze je bez dalšího považovat za nepřezkoumatelná, jak dovodil Městský soud.

[27] Poslední kasační námitkou stěžovatelka namítla, že městský soud byl dle ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s. vázán již pravomocným rozhodnutím stěžovatelky ze dne 30. 3. 2010, č. j. CU165-3/G/086/1/2010-SR, kterým v projednávaném případě byla žalobci uložena pokuta za uvádění předmětných těstovin s vysokým obsahem hliníku na trh. Toto rozhodnutí bylo městskému soudu v průběhu řízení předloženo.

[28] Městský soud k této námitce konstatoval, že ze skutečností, že toto rozhodnutí nebylo napadeno opravným prostředkem, nelze dovozovat nic o správnosti uložených opatření a následných rozhodnutí o námitkách proti opatřením.

[29] Dle ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s. je soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal. Z textu zákon tedy vyplývá, že pokud existuje rozhodnutí o otázkách nespádajících do oblasti vymezené první větou tohoto ustanovení, soud z tohoto rozhodnutí vychází. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 – 94, konstatoval, že *smyslem citovaného ustanovení, které mimo jiné zakládá povinnost soudu vycházet ze správních rozhodnutí, jež nejsou předmětem přezkumu v dané věci, je zajistit soulad jednotlivých vzájemně souvisejících rozhodnutí, tzn. zabezpečit obsahovou shodu různých aktů veřejné správy, které se týkají podobné otázky.*

[30] Pod pojmem správní rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení je třeba rozumět výhradně pravomocné rozhodnutí správního orgánu, jímž je rozhodnuto o otázce týkající se věci projednávané soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 – 94). Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle kterého ze skutečností, že rozhodnutí nabylo právní moci, nelze dovozovat nic o důvodnosti, resp. správnosti přezkoumávaných rozhodnutí. Není, na rozdíl od názoru městského soudu, významné, z jakého důvodu nebyl proti správnímu rozhodnutí podán opravný prostředek. Ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s. ukládá soudu z již vydaných rozhodnutí vycházet. Existuje-li tedy pravomocné rozhodnutí o otázkách nezbytných pro rozhodnutí soudem projednávané věci, soud jím není bezvýhradně vázán, ale vychází z něho, pokud nejsou dány závažné důvody pro opačný postup. Správnost závěrů učiněných na jeho základě může být v řízení o kasační stížnosti napadena, což se však v projednávané věci nestalo, stěžovatelka spatřovala nezákonnost již ve skutečnosti, že k rozhodnutí bylo přihlédnuto. Takto formulovaná námitka proto není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že městský soud pochybil, pokud zrušil rozhodnutí ředitelky stěžovatelky o námitkách proti opatřením na základě úvahy o nezávažnosti a neodůvodněnosti stanoviska Ministerstva financí, kterým byl stanoven limit obsahu hliníku v těstovinách a na jehož základě byla vydána opatření stěžovatelky dle § 5 odst. 1

pokračování

zákona o potravinářské inspekci. Městský soud se tak dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a zatížil napadený rozsudek vadou, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud jej proto v rozsahu dle výroku tohoto rozhodnutí z výše uvedených důvodů zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[32] V tomto dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku vysloveným a podle něj znovu přezkoumá rozhodnutí stěžovatelky v rámci všech řádně uplatněných žalobních bodů.

[33] Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 25. června 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu