



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobkyně: ZIMBO CZECHIA, s.r.o.**, se sídlem v Praze 7 – Holešovice, ul. Na Zátorách č. p. 8/613, PSČ 170 01, IČ: 612 50 988, zastoupené JUDr. Jiřím Vaničkem, advokátem se sídlem v Praze 8 – Karlín, ul. Šaldova č. p. 466/34, PSČ 186 00, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Ústí nad Labem**, se sídlem v Ústí nad Labem, ul. Masarykova č. p. 19/275, PSČ 403 40, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2012, č. j. BH572-25/2012,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Ústí nad Labem ze dne 13. 6. 2012, č. j. BH572-25/2012, **se pro nezákonnost z r u š u j e** a věc se **vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. V řízení o žalobě a kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 10. 2012, č. j. 15 A 110/2012 – 20, je žalovaná je **p o v i n n a zaplatit** žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **34.378,-Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě, a to ve znění jejích pozdějších podání, prostřednictvím její tehdejší právní zástupkyně u zdejšího soudu domáhala zrušení rozhodnutí žalované Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Ústí nad Labem ze dne 13. 6. 2012, č. j. BH572-25/2012, kterým nebylo vyhověno námitkám žalobkyně proti dvěma opatřením Inspektora inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské

inspekce v Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2012 uloženým žalobkyni ve vztahu k její provozovně, kterou provozuje jako prodejnu „NOVÁK MASO – UZENINY“, na adrese: Rumburk, ul. Pražská č. p. 566, jednak pod č. P085-50995/12/D01, ohledně povinnosti oznámit zahájení výkonu činnosti na provozovně v souladu s požadavkem právních předpisů s termínem splnění do 1. 6. 2012, a jednak pod č. P085-50995/12/D02, ohledně povinnosti vyčistit prostor chladicí vitríny s masnými, mléčnými a lahůdkářskými výrobky mezi bočními skly a konstrukcí s termínem splnění do 31. 5. 2012. Současně se žalobkyně domáhala, aby soud žalované uložil povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

V žalobě obecně uvedla, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za nezákonné, přičemž z procesní opatrnosti namítá i jeho zmatečnost, nepřezkoumatelnost i nicotnost pro nedostatek věcné působnosti žalované.

V návaznosti na to pak žalobkyně namítla, že dne 30. 5. 2012 žalovaná provedla na její provozovně v Rumburku kontrolu, o jejímž výsledku byl sepsán protokol z téhož dne, č. P085-50995/12, jehož součástí byla uložená opatření. Žalobkyně přitom s předmětným protokolem a ani se žádným uloženým opatřením nebyla řádným zákonným způsobem seznámena, neboť dotyčné listiny byly vnuceny pouze k podpisu p. D. F., tedy osobě neoprávněné jednat za žalobkyni, a žalobkyni doručeny nebyly. Žalobkyně, poté co jí listiny předala neoprávněná osoba, přesto z procesní opatrnosti podala prostřednictvím své tehdejší právní zástupkyně blanketní odvolání do uložených opatření a současně i podala ze stejného důvodu námitky do protokolu o výsledku kontroly, když nesouhlasila s postupem a tvrzeními kontrolorky. Žalobkyně v této souvislosti doplnila, že jí nebylo oznámeno ani zahájení kontroly, když se tak stalo jen vůči neoprávněné osobě, dále předmět kontroly nebyl v protokole o výsledku kontroly řádně vymezen a kontrolorka se ani neprokázala řádným písemným pověřením ke kontrole.

Dále žalobkyně namítla, že ačkoliv její námitky do uložených opatření byly blanketní a vyžadovaly doplnění ve smyslu ust. § 82 odst. 2 v návaznosti na ust. § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tak žalovaná právní zástupkyni žalobkyně nepoučila o nutnosti doplnit blanketní námitky a nevyzvala k jejich doplnění v přiměřené lhůtě a namísto toho námitky žalobkyně do protokolu označila za námitky do uložených opatření a již dne 13. 6. 2012 o námitkách do uložených opatření zamítavě rozhodla. Tento postup dle žalobkyně hrubě porušuje její procesní práva. Navíc v žalobou napadeném rozhodnutí pak se žalovaná protiprávně a dodatečně snažila zhojit alespoň některé nedostatky uložených opatření, která nepřipustně nově rozváděla a upřesňovala o právně nesprávná i skutkově nepravdivá tvrzení, což vyplývá z fotodokumentace chladících vitrín připojené k žalobě, kterou při kontrole pořídila žalovaná, a několik let staré registrace předmětné provozovny orgány veterinárního dozoru, pod nějž provozovna žalobkyně jednoznačně spadá.

Dle žalobkyně žalovaná neměla věcnou působnost k výkonu dozoru nad sýry a masnými výrobky, a to jednak s ohledem na ust. § 3 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SZPI“), který stanovuje, že žalovaná kontroluje zemědělské výrobky a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě, a jednak s ohledem na ust. § 16 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), v němž je uvedeno,

že státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu surovin a potravin živočišného původu vykonávají orgány veterinární správy. Sýr, výsekové maso, salámy a další masné výrobky lze přitom dle žalobkyně jistě považovat za potravinu živočišného původu, a nikoliv zemědělského, a proto ve věci je dána působnost orgánů veterinárního dozoru, a nikoliv žalované, přičemž shodné závěry opakovaně vyslovil Městský soud v Praze i Nejvyšší správní soud. K tomu doplnila, že předmětná provozovna je otevřena několik let, a proto, pokud měla spadat pod kontrolní pravomoc žalované, tak se žalobkyně pozastavuje nad tím, že tak žalovaná prvně učinila až v květnu 2012. Žalobkyně nevidí zákonnou oporu pro to, aby zahájení své činnosti oznamovala žalované.

Vedle toho žalobkyně namítla, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, když žalovaná se nedostatečně vypořádala s jejími námitkami, neboť kontaminace potravin nehrozila, když „drobky“ byly od potravin odděleny sklem.

Žalovaná na výzvu soudu zaslala spolu se správním spisem písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhla její zamítnutí pro nedůvodnost.

K věci předně uvedla, že p. D. F. byla zmocněna při dotyčné kontrole zastupovat žalobkyni ve smyslu ust. § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, když byla zástupkyní vedoucího kontrolované provozovny, což odpovídá závěrům obsaženým v rozsudcích Krajského soudu v Brně ze dne 21. 5. 2005, č. j. 29 Ca 165/2003 – 43, a Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2008, sp. zn. 32 Cdo 1161/2008. Tato osoba proto měla povinnost seznámit žalobkyni s uloženými opatřeními.

Dále žalovaná uvedla, že nejprve dne 4. 6. 2012 obdržela od tehdejší právní zástupkyně podání nazvané jako „Námitky do opatření č. P085-50995/12/D“, v němž bylo namítáno, že opatření byla předána osobě neoprávněné za žalobkyni jednat. Posléze žalovaná obdržela dne 6. 6. 2012 podání žalobkyně nazvané jako „námitky do protokolu č. P085-50995/12“, z něhož vyplývalo, že jím je brojeno i proti uloženým opatřením. Jelikož obě podání obsahovala konkrétní námitky žalobkyně, a to vůči uloženým opatřením, žalovaná je nevyhodnotila jako blankentní, a proto žalobkyni, resp. její tehdejší právní zástupkyni nevyzývala k jejich doplnění, přičemž na základě obsahu těchto podání vyhodnotila, že se jedná o námitky vůči uloženým opatřením, a proto přikročila k vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalovaná má za to, že v žalobou napadeném rozhodnutí nepřipustně nově nerozváděla a neupřesňovala uložená opatření, když v odůvodnění toliko vysvětlovala žalobkyni, proč byla uložená opatření vyhotovena na samostatné listině.

K námitce nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatečné zdůvodnění žalovaná uvedla, že z rozhodnutí o námitkách žalobkyně vůči protokolu č. P085-50995/12, i z žalobou napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že chladicí vitrína byla znečištěna zbytky potravin, a to drobky a mákem.

Dále žalovaná vyjádřila přesvědčení, že povinnost oznámit zahájení předmětu činnosti v provozovně vyplývá z ust. § 3 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách.

Vedle toho je žalovaná přesvědčena, že dne 30. 5. 2012 tehdy přítomní dva kontroloři, a to Ing. J. B. a J. N., řádně oznámili zahájení kontroly provozovny žalobkyně u zástupce vedoucí této provozovny, přičemž při jejím zahájení řádně předložili své služební průkazy a

současně i písemná pověření k výkonu kontrolní činnosti vydaná v souladu s ust. § 9 zákona o SZPI. Proto měla žalobkyně povinnost při kontrole poskytnout součinnost.

Žalovaná má rovněž za to, že v dané věci byla věcně příslušná k provedení kontroly, a to s ohledem na ust. § 3 odst. 1, ust. § 7 a ust. § 16 odst. 1 zákona o potravinách, když žalovaná je nepochybně orgánem kompetentním ke kontrole potravin, a to nikoliv jako jediný kontrolní orgán. Potraviny živočišného původu v tržní síti přitom kontrolují v rámci své věcné příslušnosti dva orgány státního dozoru spadající pod Ministerstvo zemědělství, a to žalovaná a Státní veterinární správa. Pro zamezení sporů o rozdělení věcné příslušnosti mezi žalovanou a Státní veterinární správou a Ministerstvem zemědělství byla uzavřena dohoda o vzájemné součinnosti a spolupráci ze dne 21. 7. 2009, přičemž v důsledku této dohody platí, že dozor dle ust. § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách není prováděn ze strany Státní veterinární správy v úsecích, kde nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. K tomu žalovaná podotkla, že soudy dosud vždy dospěly k závěru, že správní orgán, který v provozovnách žalobkyně vykonal kontrolu, ať už to byla žalovaná či Státní veterinární správa, byl ke kontrole věcně příslušný, jak vyplývá z rozsudků Krajského soudu v Brně, č. j. 30 Ca 99/2007 – 61, Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7 As 34/2008, sp. zn. 7 As 62/2008 a sp. zn. 7 As 35/2008, Městského soudu v Praze, č. j. 9 Ca 151/2009 – 93 a č. j. 7 Ca 158/2009 – 76, které se ovšem týkaly kontrol před uzavřením dohody ze dne 21. 7. 2009. Dotyčná dohoda by přitom měla být zohledněna, když tak učinil např. Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 13. 2. 2013, č. j. 10 A 57/2012 – 89, kde dospěl k závěru, že dohodou došlo k přípustnému upřesnění výkonu státního dozoru z hlediska věcné příslušnosti jednotlivých orgánů státního dozoru s tím, že nelze dospět k závěru, že žalovaná není věcně příslušná ke kontrole potravin živočišného původu v provozovnách žalobkyně.

V následně učiněné replice ze dne 19. 9. 2013 stávající právní zástupce žalobkyně setrval na žalobních tvrzeních a zdůraznil, že v rozsudcích Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2013, č. j. 30 A 114/2010 – 217, a Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2013, č. j. 9 Ca 150/2009 – 154, soudy shodně shledaly věcnou příslušnost orgánů veterinární správy ke kontrole prodeje potravin živočišného původu, přičemž předmětná provozovna žalobkyně je nepochybně prodejnou, kde dochází k úpravě masa. Žalované proto nenáležela věcná příslušnost k provedení předmětné kontroly, když ta náležela Státní veterinární správě.

V podání ze dne 23. 10. 2013 pak stávající právní zástupce žalobkyně uvedl, že Ministerstvo zemědělství, tedy nadřízený orgán žalované, vydalo v mezidobí prohlášení mj. o tom, že Státní veterinární správa provádí kontrolu potravin živočišného původu.

V dalším podání ze dne 24. 11. 2013 stávající právní zástupce žalobkyně poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2013, č. j. 30 A 80/2011 – 141, v němž soud došel k závěru, že žalovaná nebyla věcně příslušná ke kontrole potravin živočišného původu v provozovně žalobkyně, v níž při prodeji živočišných potravin dochází k úpravě masa a která není rozdělena na úseky.

V dalším podání ze dne 23. 5. 2014 stávající právní zástupce žalobkyně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013 – 131, z něhož vyplývá, že rozhodnutí žalované o uložení pokuty žalobkyni v návaznosti na uskutečněnou kontrolu její provozovny nejsou nicotná, nýbrž pouze nezákonná, což bylo důvodem pro zrušení výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2013,

č. j. 30 A 80/2011 – 141, protože žalovaná není věcně příslušná ke kontrole prodeje potravin živočišného původu v prodejnách žalobkyně, které nemají samostatné prodejní úseky. Stejně závěry dovodil Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 Ads 30/2013 – 53, kterým byl zrušen již výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2013, č. j. 10 A 57/2012 – 89, nebo ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Ads 89/2013 – 139. S ohledem na tento judikaturní vývoj proto žalobkyně již nepovažuje žalobou napadené rozhodnutí za nicotné, nýbrž za nezákonné, když vzešlo z kontroly, k níž nebyla žalovaná věcně příslušná.

V dalším podání ze dne 19. 12. 2014 stávající právní zástupce žalobkyně poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2014, č. j. 30 A 111/2011 – 150, který byl vydán v rámci řízení, v němž byl krajský soud vázán závěry Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Ads 89/2013 – 139, přičemž právní závěry uvedené v rozsudku krajského soudu jsou příléhavé i pro projednávaný případ. I v projednávaném případě totiž byl žalovanou kontrolován prodej sýrů v prodejně žalobkyně, která je uspořádána obdobně jako prodejna, o níž pojednává rozsudek Krajského soudu v Brně. I v předmětné prodejně v Rumburku obvykle jeden zaměstnanec může krájet maso a následně i balit sýry, jeden zaměstnanec často prochází všemi pokladnami, pro vážení masa a sýrů se používají stejné váhy, rovněž i vidlička na nabrání masa a šunky je stejná, prodejna je vybavena jedním chladicím pultem s centrálním chlazením. Prodejna žalobkyně v Rumburku tak nesplňuje a ani v době kontroly nesplňovala definici prodejny, v níž se nacházejí prodejní úseky ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Ads 89/2013 – 139, a Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2014, č. j. 30 A 111/2011 – 150. Proto ke kontrole sýrů jsou a v době kontroly byly oprávněny orgány veterinární správy, a nikoliv žalovaná.

Žalovaná v podání ze dne 13. 1. 2015 uvedla, že z protokolu o výsledku kontroly ze dne 30. 5. 2012, č. P085-50995/12, vyplývá, že opatření ohledně vyčištění chladicí vitríny (opatření č. P085-50995/12/D02) se týkalo obslužné chladicí vitríny s masnými, mléčnými a lahůdkářskými výrobky (saláty), a tedy jiných potravin, takže se jedná o opatření na úseku hygieny lahůdek, čili i potravin rostlinného původu, kde je věcná příslušnost žalované dána. K opatření ohledně povinnosti žalobkyně hlásit žalované obecně prodej potravin, a to minimálně rostlinných (opatření č. P085-50995/12/D01), žalovaná uvedla, že je věcná kompetence žalované taktéž dána.

V reakci na to stávající právní zástupce žalobkyně podáním ze dne 20. 1. 2015 uvedl, že z protokolu o výsledku kontroly ze dne 30. 5. 2012, č. P085-50995/12, a to ze str. 2, vyplývá, že i přes nesouhlas zaměstnanců žalobkyně byla inspektorům žalované nakonec umožněna kontrola mléčných výrobků, konkrétně sýrů umístěných s masnými výrobky a lahůdkářskými výrobky v jednom chladicím pultu, což jednoznačně i vyplývá z fotodokumentace tvořící přílohu daného protokolu. Z obsahu daného protokolu rovněž vyplývá, že prodejna má i tzv. bourárnu masa ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013 – 131, a ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 Ads 30/2013 – 53, kdy bourání masa představuje i krájení nebaleného masa. Z obsahu daného protokolu taktéž vyplývá, že byly kontrolovány sýry a také např. hygiena prodeje u obslužné chladicí vitríny obsahující mj. masné a mléčné výrobky. Vedle toho z daného protokolu také vyplývá, že kontrolován nebyl samostatný prodejní úsek a že zde dochází k úpravě masa, a proto žalovaná svým opatřením ohledně vyčištění vitríny (opatření č. P085-50995/12/D02) zasáhla do kompetencí orgánů státního veterinárního dozoru, když kontrolovala chladicí vitrínu

s masnými a mléčnými výrobky, třebaže i obsahovala lahůdkářské výrobky. K tomu doplnila, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013 – 131, uvedl, že zásadně nelze přijmout názor žalované, že jednotlivé prodejní úseky mohou tvořit samostatné chladicí pulty nebo že prodejní úseky lze dokonce vytvořit v rámci jediného chladicího pultu. K opatření ohledně povinnosti žalobkyně oznámit zahájení výkonu předmětu činnosti (opatření č. P085-50995/12/D01) stávající právní zástupce žalobkyně uvedl, že toto opatření je rovněž v rozporu s právní úpravou a kompetencí žalované, když v případě žalobkyně není orgánem dozoru žalovaná, nýbrž Státní veterinární správa. U ní jsou také provozovny žalobkyně registrovány. Závěrem podotkl, že rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 11. 2014, č. j. 78 Ad 2/2013 – 190, byla také vyslovena nezákonnost kontroly masných výrobků a jejich označování, která byla provedena v Hlučíně.

Žalovaná v podání ze dne 10. 2. 2015 setrvala na názoru, že dle ust. § 16 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách byla věcně kompetentní ke kontrole potravin, a to lahůdkářských výrobků uváděných žalobkyní do prodeje. Jelikož žalobkyně uváděla do oběhu i masné výrobky, byla povinna oznámit zahájení předmětu činnosti jak orgánu veterinární správy, tak i žalované. K opatření ohledně vyčištění chladicí vitríny žalovaná podotkla, že v ní byly umístěny jak potraviny živočišného původu, tak i lahůdkářské výrobky, a proto byla dána věcná příslušnost žalované ke kontrole dodržování hygienických podmínek při uvádění těchto lahůdkářských výrobků do oběhu.

V podání ze dne 21. 4. 2015 stávající právní zástupce žalobkyně uvedl, že zasílá plánek předmětné prodejny a 18 ks fotografií jako další přílohy k žalobě, z nichž plyne, že dotyčná prodejna žalobkyně se nachází v budově, v níž je umístěn supermarket TESCO, přičemž se skládá z prodejního prostoru tvořeného jedním kusem chladicího prodejního pultu a zázemí prodejny s tím, že v prodejně není provozována pekárna. Zasílané přílohy tak prokazují údaje zapsané žalovanou do protokolu o výsledku kontroly ze dne 30. 5. 2012, č. P085-50995/12, kdy podle popisu předmětné prodejny, jak jej učinila žalovaná, je zřejmé, že se nejedná o samostatný prodejní úsek a že zde dochází k úpravě masa. Tyto skutečnosti jsou proto mezi účastníky nesporné.

O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť stávající právní zástupce žalobkyně i žalovaná se v průběhu řízení nakonec shodli na tom, že nepožadují ve věci nařídit ústní jednání a že tedy je možné rozhodnout ve věci bez jednání.

Napadené rozhodnutí soud meritorně přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky soud nezjistil.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl soud k závěru, že žaloba byla podána důvodně.

S ohledem na charakter jednotlivých žalobních námitek se soud předně zabýval námitkou nedostatku věcné příslušnosti žalované k provedení kontroly provozovny žalobkyně v Rumburku, kterou provozuje jako prodejnu „NOVÁK MASO – UZENINY“, na adrese: Rumburk, ul. Pražská č. p. 566, na jejímž základě byla žalobkyni uložena dvě opatření, a to jednak pod č. P085-50995/12/D01, spočívající v povinnosti oznámit zahájení výkonu činnosti na provozovně v souladu s požadavkem právních předpisů s termínem splnění do 1. 6. 2012, a jednak pod č. P085-50995/12/D02, spočívající v povinnosti vyčistit prostor chladicí vitríny s masnými, mléčnými a lahůdkářskými výrobky mezi bočními skly a konstrukcí s termínem splnění do 31. 5. 2012, kdy žalobou napadeným rozhodnutím nebylo vyhověno námitkám žalobkyně vůči oběma opatřením. Tuto žalobní námitku soud vyhodnotil jako nejzásadnějšího rázu, neboť v případě nedostatku věcné příslušnosti žalované k provedení předmětné kontroly nemůže být dána zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, takže ztrácí na významu, nakolik správní řízení, z něhož vzešlo toto rozhodnutí, trpělo vadami, a nakolik dané rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatečné zdůvodnění.

V daném případě bylo mezi žalobkyní a žalovanou nesporné, že kontrolovaná prodejna v Rumburku se v době inkriminované kontroly skládala z prodejního prostoru tvořeného jedním kusem chladicího prodejního pultu, v němž se nacházely masné, mléčné a lahůdkářské výrobky, a ze zázemí prodejny s tím, že v prodejně docházelo i k úpravě masa. Tyto skutečnosti vyplývají z údajů zapsaných žalovanou do protokolu o výsledku kontroly ze dne 30. 5. 2012, č. P085-50995/12. Mezi žalobkyní a žalovanou bylo taktéž nesporné, že kontrolovaná prodejna v Rumburku v době inkriminované kontroly byla registrována ve smyslu ust. § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 166/1997 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, u Krajské veterinární správy pro Ústecký kraj, Inspektorát Děčín, přičemž do základního seznamu výrobků byly zahrnuty mj. sýry, lahůdky a saláty, rybí výrobky.

Pro posouzení věcné příslušnosti žalované k provedení předmětné kontroly má význam, že Nejvyšší správní soud ve svém dosud nepřekonaném rozsudku ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 Ads 30/2013 – 53, jehož se dovolávala žalobkyně a který je publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3058/2014 a také na www.nssoud.cz, vyslovil, že: „[z] kompetenčního ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách je zřejmé, že žalovaná vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu [§ 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o potravinách], vyjma surovin a potravin živočišného původu, u kterých za podmínek stanovených v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách vykonávají státní dozor orgány veterinární správy. Žalovaná tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která obecnou působnost vylučuje. Tato speciální působnost je dána při kontrole potravin živočišného původu (což jsou nepochybně i sýry) v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. Při rozlišování toho, co je a co není úprava, je třeba vyjít ze smyslu a účelu veřejnoprávní regulace a hygienických požadavků vztahujících se k potravinám živočišného původu. Potraviny, s nimiž zákon o potravinách v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 spojuje speciální působnost orgánů veterinární správy, jsou vzhledem k absenci tepelné či jiné technologické úpravy mikrobiologicky rizikovější než potraviny, jejichž výrobní proces už byl dokončen ve výrobním závodě mimo provozovnu stěžovatelky. Proto i jiné potraviny živočišného původu, které se nacházejí ve stejných prodejnách nebo prodejních úsecích, kontrolují orgány veterinární správy. Úpravou ve smyslu zákona

o potravinách je tedy třeba rozumět jakýkoli zásah do nebalené čerstvé potraviny uvedené v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách spojený s rizikem kontaminace, nepochybně se tedy bude jednat i o krájení masa.

Zákonný pojem „prodejní úsek“ lze chápat jako samostatnou a fyzicky oddělenou část prodejny, přičemž fyzické oddělení je zásadní pro zabránění kontaminace ostatních potravin a musí být zřetelné natolik, aby minimalizovalo riziko kontaminace živočišných produktů mikrobiologickými vzorky z potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, tj. např. z čerstvého masa. Toto riziko je při aktivních činnostech souvisejících se syrovými potravinami přirozeně vyšší než v případě jejich statického uložení v chladicím pultu. Proto je třeba pojem prodejního úseku vykládat i ve vztahu i k prostorům, nástrojům a zařízením či jednotlivým pracovníkům, kteří jsou při své činnosti obvykle pověřeni manipulací a úpravou jednotlivých druhů potravin. O samostatný úsek se tak nebude jednat v případě, kdy jsou k úpravě čerstvých potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách používány tytéž nástroje či zařízení jako u jiných potravin živočišného původu nebo kdy při obsluze jednoho zákazníka zaměstnanec obvykle upravuje rizikové potraviny a zároveň i jiné potraviny živočišného původu, např. připravuje nezpracované (syrové) maso a následně balí sýry. Prodejní úsek ve smyslu zákona se tedy svou povahou bude blížit samostatné prodejně, což je zřejmé i z dikce zákona, jenž prodejní úsek i prodejnu staví naroveň; opačný výklad by ostatně znamenal, že prodejní úseky a tím i věcná působnost orgánů státního dozoru nad potravinami by mohly vznikat a měnit se během velmi krátké doby (např. umístěním mobilní fyzické přepážky mezi jednotlivé druhy potravin uložených v jednom chladicím pultu či jejím vynětím), což by podstatně ztěžovalo, případně úplně znemožňovalo plnění kontrolních a dohledových úkolů státní správy.

Žalovaná nemůže svou věcnou příslušnost ke kontrole zakládat ani na Dohodě o součinnosti [pozn. soudu - dohoda o vzájemné součinnosti a spolupráci ze dne 21. 7. 2009]. Hranice věcné působnosti orgánů státní kontroly potravin jsou (byť za použití neurčitých právních pojmů) vymezeny v § 16 zákona o potravinách. Jakákoli dohoda stanovující věcnou působnost správních orgánů odchylně od zákona by byla s ohledem čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle něhož lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, protiústavní a nelze ji v této části aplikovat. V nyní posuzovaném případě proto nelze založit věcnou příslušnost žalované ke kontrole balených sýrů na základě Dohody o součinnosti, jež žalované přiznává kompetenci při manipulaci s potravinami živočišného původu (jako je např. jejich balení nebo krájení) mimo potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách prováděné za účelem přímého prodeje konečnému spotřebiteli, neboť tato část Dohody o součinnosti nemá žádnou oporu v zákoně, resp. v § 16 zákona o potravinách a nelze ji tak aplikovat. To neznámá, že dohoda jako celek je nezákonná nebo že by správní úřady nemohly takovou dohodu ve smyslu společné, resp. koordinované interní směrnice k výkladu jednotlivých zákonných ustanovení secundum et intra legem uzavřít, nelze jí však, jak bylo uvedeno výše, měnit působnost správních úřadů contra ani praeter legem. Jinak řečeno, v části, v níž dohoda zákon interpretuje nesprávně, nemůže být samozřejmě pro správní úřady, natož pro soudy závazná.“

S ohledem na právě předestřené závěry Nejvyššího správního soudu nemůže žalovaná dovozovat svoji věcnou příslušnost k provedení předmětné kontroly z dohody o vzájemné součinnosti a spolupráci ze dne 21. 7. 2009 uzavřené mezi žalobkyní, Ministerstvem

zemědělství a Státní veterinární správou, jak činila žalovaná v počátečním stádiu soudního řízení.

V daném případě žalovaná svoji argumentaci v řízení před soudem posléze vystavěla na tom, že předmětná kontrola se týkala mj. i lahůdkářských výrobků, kdy žalovaná má věcnou příslušnost ke kontrole dodržování hygienických podmínek při uvádění těchto lahůdkářských výrobků do oběhu.

Pro posouzení věcné příslušnosti žalované k provedení předmětné kontroly bylo proto klíčové, zda kontrola se uskutečnila na samostatném prodejním úseku ve smyslu právě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 Ads 30/2013 – 53, a tedy mimo kompetence orgánů dozoru veterinární správy, vedle samostatného prodejního úseku potravin živočišného původu, kde zároveň docházelo i k úpravě masa, a tedy úseku spadajícího pod dozorové kompetence veterinární správy.

Již výše soud uvedl, že z údajů zaznamenaných žalovanou do protokolu o výsledku kontroly ze dne 30. 5. 2012, č. P085-50995/12, vyplývá, že kontrolovaná prodejna v Rumburku se v době inkriminované kontroly skládala toliko z jednoho prodejního prostoru tvořeného jedním kusem chladicího prodejního pultu, v němž se nacházely masné, mléčné a lahůdkářské výrobky, a ze zázemí prodejny s tím, že v prodejně docházelo i k úpravě masa. Pro daný případ má rovněž význam to, že žalovaná nikterak ve správním řízení ani posléze v řízení před soudem nerozporovala, natož aby dokládala, že zaměstnanci žalobkyně mohou v rámci prodeje krájet maso a následně i prodávat ostatní zboží včetně lahůdkářských výrobků, když mohou používat všechny pokladny provozovny, dále že zaměstnanci žalobkyně pro vážení masa a ostatního zboží včetně lahůdkářských výrobků používají stejné váhy a stejné pracovní náčiní a nástroje. Tomu ostatně plně odpovídá skutečnost, že předmětná prodejna byla v době inkriminované kontroly vybavena jedním chladicím pultem s centrálním chlazením.

Na tomto místě je ovšem třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013 – 131, který je dostupný na www.nssoud.cz, uvedl, že: „[z]ásadně nelze přijmout názor žalované, že jednotlivé prodejní úseky mohou tvořit samostatné chladicí pulty nebo že prodejní úseky lze dokonce vytvořit v rámci jediného chladicího pultu jeho rozdělením přepážkami nebo zabezpečením odlišného specifického režimu úschovy potravin (např. jinou teplotou úschovy). Riziko kontaminace je při aktivních činnostech souvisejících se syrovými potravinami přirozeně vyšší než v případě jejich statického uložení v chladicím pultu. Proto je třeba pojem prodejního úseku vykládat i ve vztahu k prostorům, nástrojům či zařízením, tj. o prodejní úsek se nebude jednat v případě, že jsou k úpravě čerstvých potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách používány tytéž nástroje či zařízení jako u jiných potravin živočišného původu (např. stejné nože, lopatky, váhy, pulty na krájení apod.). Vzhledem k riziku kontaminace musí být prodejní úseky samostatné i ve vztahu k jednotlivým pracovníkům, kteří jsou při své činnosti obvykle pověřeni manipulací a úpravou jednotlivých druhů potravin. O samostatný úsek se tak nebude jednat v případě, kdy při obsluze jednoho zákazníka zaměstnanec obvykle upravuje rizikové potraviny a zároveň i jiné potraviny živočišného původu, např. připravuje nezpracované (syrové) maso a následně balí sýry“.

Ze závěrů Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že prodejní úsek ve smyslu zákona o potravinách musí být trvale samostatná část prodejny, jež je zřetelně oddělena

fyzicky, technologicky a zpravidla i personálně. Svou povahou se tak prodejní úsek bude blížit samostatné prodejně. To ostatně plyne i z dikce zákona o potravinách, který prodejní úsek i prodejnu staví naroveň. Opačný výklad by v praxi znamenal, že prodejní úseky a tím i věcná působnost orgánů státního dozoru nad potravinami by mohly vznikat a měnit se během velmi krátké doby (např. umístěním mobilní fyzické přepážky mezi jednotlivé druhy potravin uložených v jednom chladicím pultu či jejím vynětím), což by podstatně ztěžovalo, případně úplně znemožňovalo plnění kontrolních a dohledových úkolů státní správy.

Ze shodujícího se popisu obsaženého v protokole o výsledku kontroly ze dne 30. 5. 2012, č. P085-50995/12, a v podáních žalobkyně, stejně jako z fotodokumentace pořízené inspektory při kontrole, je zřejmé, že v kontrolované provozovně byly lahůdkářské výrobky odděleny od ostatních druhů potravin průhlednými skleněnými přepážkami v rámci jednoho prodejního pultu, což vzhledem k výše uvedenému nenaplnuje potřebnou míru samostatnosti zákonného pojmu „prodejní úsek“. Tím byla vyloučena věcná příslušnost žalované i ke kontrole lahůdkářských výrobků, takže žalovaná nebyla oprávněna ukládat žalobkyni opatření pod č. P085-50995/12/D02 spočívající v povinnosti vyčistit prostor chladicí vitríny s masnými, mléčnými a lahůdkářskými výrobky mezi bočními skly a konstrukcí s termínem splnění do 31. 5. 2012. Pro založení věcné příslušnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce k provedení kontroly dodržování povinností při prodeji potravin ve smyslu ust. § 16 odst. 1 zákona o potravinách není určující, zda kontrolované zboží je zemědělským výrobkem nebo surovinou určenou k jeho výrobě či zbožím živočišného původu, nýbrž to, zda je zboží prodáváno na samostatném prodejním úseku, kde při prodeji tohoto zboží nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvířiny.

Tytéž závěry o nedostatku věcné příslušnosti žalované je nutno učinit i ve vztahu k opatření uloženému žalobkyni pod č. P085-50995/12/D01 spočívajícímu v povinnosti oznámit zahájení výkonu činnosti na provozovně v souladu s požadavkem právních předpisů s termínem splnění do 1. 6. 2012, a to s ohledem na dikci ust. § 3 odst. 1 písm. f) zákona o potravinách, neboť orgánem dozoru v případě předmětné prodejny žalobkyně je Státní veterinární správa, u níž je ostatně tato provozovna registrována. Věcná příslušnost žalované byla vyloučena, když žalobkyně provozovala prodejnu, kde při prodeji zboží docházelo k úpravě masa, bez ohledu na to, zda zde byly prodávány i ryze zemědělské výrobky nebo suroviny určené k jejich výrobě. Situaci, že by kontrolu dodržování povinností prodejce prováděla jak žalovaná, tak i orgány veterinární správy, soud považuje za nepřijatelnou s ohledem na zákonnou konstrukci speciální působnosti orgánů veterinární správy.

S ohledem na zjištění, že žalovaná nebyla věcně příslušná k provedení předmětné kontroly, z níž vzešlo žalobou napadené rozhodnutí, nezbylo soudu než shledat toto rozhodnutí nezákonným. Soud proto ve výroku ad I. rozsudku žalobou napadené rozhodnutí pro jeho nezákonnost podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a zároveň soud v souladu s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o tom, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení, v němž je dle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem soudu výše uvedeným.

Pro úplnost soud ještě poznamenává, že dalšími žalobními námitkami (nedostatečné zdůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, chybně zjištěný skutkový stav, pochybení inspektorů při zahájení a vlastním provádění kontroly, pochybení při vyřizování námitek

žalobkyně uplatněných ve správním řízení) se již nezabýval, když jejich posouzení by nemělo jakýkoliv praktický dopad na dotyčné správní řízení.

Výrok ad II. rozsudku o náhradě nákladů řízení má oporu v ust. § 60 odst. 1 věty první ve spojení s ust. § 110 odst. 3 s. ř. s., podle kterých platí, že ten, kdo zaznamenal úspěch ve věci má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, přičemž v případě zrušení prvotního rozhodnutí soudu Nejvyšším správním soudem, rozhodne soud v novém řízení i o nákladech řízení o kasační stížnosti. V daném případě soud prvotně vydal usnesení ze dne 9. 10. 2012, č. j. 15 A 110/2012 – 20, jímž žalobu pro opožděnost odmítl, ovšem ke kasační stížnosti žalobkyně bylo toto usnesení zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2013, č. j. 6 Ads 144/2012 – 60, a věc byla soudu vrácena jako včasná k dalšímu řízení. Soud proto uložil žalované zaplatit žalobkyni do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 34.378,-Kč za její zastoupení nejprve advokátkou JUDr. Marcelou Scheeovou a posléze advokátem JUDr. Jiřím Vaničkem. Tato částka se skládá z částky 3.000,-Kč za soudní poplatek za žalobu, dále z částky 4.200,-Kč za dva úkony právní služby po 2.100,-Kč podle ust. § 7 ve spojení s ust. § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění do 31. 12. 2012 [převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a), podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. d)]; dále z částky 5.000,-Kč za soudní poplatek za kasační stížnost; dále z částky 15.500,- Kč za pět úkonů právní služby po 3.100,-Kč podle ust. § 7 ve spojení s ust. § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. ve znění po 31. 12. 2012 [podání kasační stížnosti - § 11 odst. 1 písm. d), podání repliky ze dne 9. 9. 2013 - § 11 odst. 1 písm. d), tři sdělení, a to ze dne 23. 5. 2014, ze dne 19. 12. 2014 a ze dne 20. 1. 2015 - § 11 odst. 1 písm. d)]; dále z částky 2.100,-Kč za sedm s tím souvisejících režijních paušálů po 300,-Kč podle ust. § 13 odst. 1, odst. 3 vyhl. Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. ve znění po 1. 9. 2006 a z částky 4.578,-Kč představující 21% DPH, kterou byl advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z odměny za zastupování a náhrad, jež byly vyjmenovány. Jiné náklady právní zástupce žalobkyně nepožadoval.

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 nejblíže 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.

V Ústí nad Labem dne 29. dubna 2015

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tvarová