



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., v právní věci žalobce **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupeného JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8 - Karlín, proti žalované **Ústřední veterinární správě Státní veterinární správy** se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí Státní veterinární správy České republiky č. j. SVS/5073/2011 ze dne 27. 12. 2011, ve věci správních deliktů,

t a k t o :

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Státní veterinární správy České republiky č. j. SVS/5073/2011 ze dne 27. 12. 2011, kterým bylo k odvolání žalobce změněno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Olomoucký kraj č. j. KVSMIOL-3782-15/7-09/Hr ze dne 13. 7. 2011 o uložení pokuty za spáchání dvou správních deliktů na úseku veterinární péče.

Ke dni 1. 1. 2012 byly na základě zákona č. 208/2011 Sb. sloučeny dosavadní krajské veterinární správy a Městská veterinární správa se Státní veterinární správou ČR do Státní veterinární správy, jež vykonává svou působnost Ústřední veterinární správou a krajskými veterinárními správami. Působnost Státní veterinární správy ČR převzala Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy, která se tak stala žalovanou v souladu s § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Žalobce v žalobě uvedl, že prvostupňové rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné a zmatečné, přičemž žalovaná se s odvolacími námitkami řádně nevypořádala, a proto i její rozhodnutí je postiženo překážkou zmatečnosti předchozího řízení. Žalobou napadené rozhodnutí bylo totiž vydáno po zrušujícím rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 347/2009-99 ze dne 18. 1. 2011; prvostupňový orgán namísto toho, aby v řízení pokračoval, oznámil provedení nového správního řízení, které tak dle názoru žalobce porušilo překážku litispendence. Ve druhém prvostupňovém řízení došlo též k porušení procesních práv žalobce, neboť před vydáním rozhodnutí nebyl uvědomen o ukončení dokazování. Žalobce dále namítal, že prvostupňový orgán neuvedl dostatečně zdroj svých skutkových zjištění. Dle žalobce žalovaná neměla prokázat, že by kromě měsíce září docházelo u žalobce k provozu vyžadujícímu provádění odběrů a rozborů; výroba v maximálním rozsahu, povoleném při registraci, není povinností provozovatele, a proto žalovaná nemá podklad pro to, aby vycházela z předpokladu produkce 1 600 kg, kterou odůvodňuje i výši uložené sankce. Navíc žalovaná svými úvahami nahrazovala úvahy prvostupňového orgánu, čímž zkrátila žalobce o jednu instanci. Žalobce namítal též nedostatečnou konkretizaci porušení právní povinnosti v prvostupňovém rozhodnutí; uvedl též, že nemá vůči krájení masa na výrobní polotovary za výrobní zařízení. Výrok je v části, v níž je popisován skutek, chybný, protože žalobci klade za vinu nezabezpečení odběru vzorků, ačkoliv v nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny, je stanovena povinnost provádět vyšetření vzorků. Delikt není řádně specifikován, neboť není uvedeno kolikrát, v který den a ohledně kterých masných polotovarů mělo k porušení zákona dojít. Žalobce popírá pravidelnou povinnost, která jím měla být porušována. Dále bylo v žalobě poukázáno na protokol o kontrolním zjištění ze dne 28. 1. 2009, kde je uvedeno, že k porušování povinností žalobce docházelo v roce 2008, což navozuje nesprávný dojem, jako by se jednalo o celé období roku 2008. Žalobce především vyjadřuje přesvědčení, že nařízení č. (ES) 2073/2005 se na něj vůbec nevztahuje, neboť se vztahuje jen na jatka a výrobní závody. Žalobce má plně funkční HACCP (analýzu rizik a kritických kontrolních bodů), mikrobiologické rozborů jsou jen jedním z nástrojů zajišťování mikrobiologické nezávadnosti, přičemž ani požadovaný počet protokolů neodpovídá povaze malé provozovny. Žalobce s poukazem na české znění citované směrnice dochází k závěru, že bod 3.2 přílohy č. I. této směrnice se týká jen jatek a závodů, a provozovna žalobce není ani jedním z nich. A i kdyby žalobce připustil, že se na něj uvedený bod vztahuje, nevztahovala by se na něj předepsaná četnost odběrů, protože ta by měla být stanovena s ohledem na rozsah výroby. Žalobce navrhl soudu, aby předložil Evropskému soudnímu dvoru dvě otázky; jednak, zda se povinnost tvrzených odběrů a jejich četnosti vztahuje i na podniky, odpovídající rozsahem činnosti maloobchodní masně, kterou provozuje žalobce, jednak, zda

vymáhání takovéto povinnosti nebrání ustanovení čl. 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, týkající se neúčinných resp. nevhodných prostředků pro dosažení oprávněných cílů potravinového práva. Závěrem pak žalobce namítl, že jeho provozovna nesplňuje limity stanovené v § 24a zákona č. 166/1999 Sb., veterinárního zákona (dále jen „veterinární zákon“), proto se na ni předpisy Evropské unie, na jejichž základě byla pokutována, vůbec nevztahují.

V replice ze dne 19. 12. 2014 žalobce rozvinul argumentaci ke vztahu § 24a veterinárního zákona a nařízení (ES) č. 2073/2005, kdy poukázal na to, že i toto nařízení obsahuje dle čl. 1 i zvláštní hygienická pravidla. Obsáhle a s odkazem na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu též argumentoval tím, že případná nejednoznačnost právních předpisů nemůže jít k tíži jejich adresátů. Poukázal na to, že v čl. 4 odst. 1 nařízení (ES) č. 2073/2005 je uvedeno, že vyšetření mají být prováděna „v případě potřeby“, a proto – i s ohledem na to, že příloha I. se na žalobce nevztahuje – bylo na žalobci, aby si o vhodné četnosti potřebných odběrů rozhodl sám. K možnosti samostatného rozhodnutí o četnosti odběrů provozovatelem navrhl soudu i položení další předběžné otázky. Žalobce nově poukázal na metodický návod ze dne 22. 1. 2014 k ujednacení uplatňování pružnosti dané nařízeními hygienického balíčku, z něž plyne, že sama žalovaná počítá nařízení (ES) č. 2073/2005 mezi předpis obsahující zvláštní hygienická pravidla a definuje malá jatka a malé porcovní tak, že provozovna žalobce do této definice nespadá. Metodický pokyn počítá i s možností snížení četnosti odběrů vzorků až na interval 1x ročně. Žalobce se dovolává malé společenské nebezpečnosti svého jednání, jestliže by mohla být frekvence odběrů snížena až na interval 1x ročně, byť pouze na základě povolení, a fakticky v jeho prodejnách hygienické problémy nebyly zaznamenány. Žalobce navrhl, aby si soud vyžádal k důkazu i předchozí metodický pokyn žalované ze dne 13. 8. 2012, kdy poukázal na to, že pro něj nepříznivá dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela ze skutkových zjištění, kde metodické pokyny absentovaly. Následně opět obsáhle citoval z judikatury, týkající se postupu při výkladové nejasnosti právních předpisů. Novým důkazem, který spolu s vyjádřením žalobce předložil, byla e-mailová korespondence s úředníky Magistrátu města Vídně, jimiž dokládal uplatňování sporného nařízení (ES) č. 2073/2005 v Rakousku. Poukázal na to, že rozdílný přístup českých a rakouských správních orgánů k určování četnosti odběrů by mohl vést k pokřivení jednotného trhu, neboť přísnější požadavky českých orgánů by znevýhodnily tuzemské podnikatele oproti zahraničním. Následně znovu poukázal na malou společenskou nebezpečnost svého jednání, kdy uvedl, že systematicky prováděl odběr vzorků ze svých různých prodejen tak, aby byli náležitě pokryti jednotliví dodavatelé masných polotovarů. Žalovaná nezjistila žádný negativní dopad na spotřebitele. Žalobce dále poukázal na to, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci až po cca 18 měsících probíhajícího správního řízení. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu proto dovodil preklusi práva veterinárních orgánů k uložení pokuty za delikt. Dále žalobce namítl nejistotu ohledně skutečnosti, zda bylo rozhodnutí podepsáno oprávněnou osobou, když je na něm uveden podpis neznámé osoby, která podepisovala v zastoupení ústředního ředitele. Nakonec žalobce namítl, že byl postižen v rozporu se zásadou dvojího trestání.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 20. 11. 2012 podotkla na úvod, že se ve věci jedná již o „druhé kolo“ správního rozhodování a soudního přezkumu, kdy původní správní rozhodnutí bylo v rozsudku Městského soudu č. j. 10 Ca 347/2009-99 bylo shledáno správným kromě uložení trestu v rozporu se zásadou absorpce. K řízení po zrušujícím rozsudku uvedla, že byť byl přípis ze dne 24. 5. 2011 označen jako oznámení o zahájení nového správního řízení, z okolností řízení muselo být žalobci zřejmé, že je oznámením o pokračování ve správním řízení zahájeném přípisem ze dne 16. 1. 2009. Pokud by soud vyhodnotil aplikaci § 101 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jako chybnou, jednalo by se o vadu řízení, jež neměla za následek nezákonné rozhodnutí. K absenci řádného označení důkazů žalovaná uvedla, že z prvostupňového rozhodnutí jednoznačně plyne, že se opírá o protokol z kontroly v provozovně žalobce, navíc připomíná zásadu jednotnosti správního řízení v obou stupních správního řízení a to, že napadené rozhodnutí kontrolní protokoly za podkladové důkazy výslovně označuje. Pokud se týče námítky, že není prokázáno, že výroba probíhala kontinuálně i v jiných měsících než v září 2008, pak se jedná o argument nový, použitý až v „druhém kole“, a tedy i zjevně účelový. Žalovaná vycházela z údajů v žádosti o schválení provozovny, kdy povinnosti žalobce bylo hlásit významné změny činností, které však hlášeny nebyly. Jestliže § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona stanoví povinnost provádět soustavnou kontrolu hygienických podmínek výroby, pak podmínka soustavnosti nebyla naplněna, neprováděl-li žalobce žádnou kontrolu po dobu pěti měsíců, jak výslovně věc zhodnotil i městský soud. Dikce výroku je správná, neboť četnost odběrů vzorků slouží k vyšetření podle mikrobiologických kritérií, jak výslovně stanoví čl. 4 odst. 1 nařízení (ES) č. 2073/2005. Z rozhodnutí je zřejmé, že žalobci je kladeno za vinu, že nepředložil v rozhodném období ani jeden protokol o vyšetření vzorků, ačkoliv tak měl činit 1x týdně. Rozhodnutí jednoznačně vymezuje období páčání deliktu, a nevzbuzuje pochybnost, že by protiprávní jednání trvalo celý rok 2008. Žalobce se nenáležitě odvolává na systém HACCP, neboť kontrola hygienických podmínek, o níž hovoří zákon, je kontrolou fungování a dodržování HACCP. Pokud se týče otázky, zda se na žalobce vztahuje povinnost ohledně četnosti odběru mikrobiologických vzorků uvedená v příloze nařízení (ES) č. 2073/2005, pak žalovaná odkazuje na předchozí soudní rozhodnutí, které odpovědělo na otázku kladně; žalovaná byla právním názorem nadále vázána. Žalobce by si mohl stanovit četnost odběrů sám jen tehdy, pokud by četnost nepředepisovala příloha I nařízení (ES) č. 2073/2005, jak výslovně plyne z dikce čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení. Příloha stanovuje frekvenci mikrobiologických vyšetření masných polotovarů 1x týdně. Žalovaná poukazuje na to, že kupříkladu koření, které žalobce užívá při zpracování masných polotovarů, je vysoce rizikovou látkou, která bývá mikrobiologicky kontaminována. Ustanovení § 24a veterinárního zákona se týká pouze „zvláštních hygienických pravidel“ pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů – jedná se toliko o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 a č. 854/2004. Žalované jsou z úřední činnosti známy případy, kdy v provozovnách žalobce byla zjištěna pochybení, není tedy pravdou, jestliže uvádí bezvadný hygienický stav svých provozoven.

V duplice ze dne 8. 1. 2014 žalovaná podotkla k otázce závaznosti přílohy k nařízení (ES) č. 2073/2005, že v čl. 3 odst. 1 je výslovně zmíněn maloobchod. Je-li užit v nadpise části zmíněného nařízení pojem „závod“, pak tato skutečnost nemůže popřít celý kontext předpisu, z něž je nepochybné, že tento dopadá i na provozovny maloobchodu, jež vyrábějí masné polotovary, tedy i na provozovny žalobce. Vynětí z požadavků na četnost odběrů se provádí ve správním řízení, takové řízení však žalobce u předmětné provozovny neinicioval, ačkoli je žalované z úřední činnosti známo, že u jeho jiných provozoven se tak stalo. Ustanovení § 24a veterinárního zákona nelze za takové vynětí považovat. Žalovaná poukázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 64/2013-58 ze dne 14. 2. 2014, kde tento dospěl k závěru, že § 24a veterinárního zákona dopadá pouze na požadavky nařízení (ES) č. 853/2004 a 854/2004. Pokud se týče metodických pokynů žalované, tato zdůrazňuje, že se jedná o akt interního řízení, který nemá vůči žalobci žádnou závaznost. Nadto žalobcem provedený výklad tohoto návodu je zkreslující a účelový. Výklad nařízení (ES) č. 2073/2005 je konstantní a praxe orgánů veterinární správy se v tomto ohledu nemění. Uvedený výklad byl aprobován v řadě rozhodnutí správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu. Pokud žalobce namítá elektronickou komunikaci s Magistrátem města Vídně, pak žalovaná odpovídá, že pro ni jsou relevantní právní předpisy platné na území České republiky, nikoli na území jiného členského státu. Nelze uznat za polehčující okolnost možnost, že žalobce by mohl požádat o výjimku z četnosti odběrů, neboť až do právní moci rozhodnutí o takovéto výjimce jej stíhá povinnost provádět odběry ve standardní (právním předpisem stanovené) četnosti. Nepřípadná je i námitka prekluze práva na uložení pokuty. Prekluzivní lhůty – jak subjektivní, tak objektivní – stanovené v § 73 odst. 3 veterinárního zákona, totiž byly zachovány. Žalovaná taktéž odmítla námitku porušení zákazu dvojího trestání, neboť žalobce byl postižen za dva skutky, v rozhodnutí náležitě odlišené, a to jednak za neprovádění vyšetření masných polotovarů, jednak za neprovádění kontroly hygienických podmínek výroby spočívající v neodebírání stěrů z výrobních zařízení. Pokud jde o podpis napadeného rozhodnutí, pak tento podpis byl podpisem oprávněné úřední osoby MVDr. M.S., prvního náměstka ústředního ředitele, jak vyplývá z interních předpisů žalované. Napadené rozhodnutí bylo doručeno v analogové formě, proto jsou bez významu argumenty týkající se elektronických podob správních rozhodnutí.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z obsahu správních spisů soud zjistil, že Krajská veterinární správa pro Olomoucký kraj (dále jen „KVS“) uskutečnila dne 16. 12. 2008 kontrolu provozovny žalobce v objektu TESCO v Litovli. Během kontroly byl předložen toliko jeden protokol o zkoušce ze dne 21. 7. 2008. Bylo dále zjištěno, že provozovna provádí schválenou výrobu, kdy tato probíhala během kontroly, a rovněž byla zaznamenána data z měsíce září. Dne 16. 1. 2009 bylo se žalobcem zahájeno správní řízení ve věci podezření ze spáchání správního deliktu; žalobce ve vyjádření ze dne 28. 1. 2009 uvedl, že mikrobiologická vyšetření v jeho provozovně probíhají dle platné legislativy. Další kontrola v provozovně žalobce proběhla 28. 1. 2009. Dne 16. 2.

2009 byl žalobce uvědomen o ukončení dokazování a byla mu dána možnost využít svých procesních práv. Dne 17. 3. 2009 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí o uložení pokut za spáchané správní delikty, proti němuž bylo podáno odvolání. Toto bylo právní předchůdkyní žalované dne 11. 8. 2009 zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Obě správní rozhodnutí byla následně v důsledku podané žaloby rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 347/2009-99 ze dne 18. 1. 2011 zrušena. KVS přípisem ze dne 24. 5. 2011 oznámila žalobci provedení nového správního řízení, kde shrnula dosavadní průběh správního řízení, posléze dne 20. 6. 2011 byl žalobce uvědomen o ukončení dokazování a byla mu dána možnost využít svých procesních práv. Dne 13. 7. 2011 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí č. j. KVSMIOL-3782-15/7-09/Hr, jímž byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 60 000,- Kč za správní delikty. K odvolání žalobce bylo napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání správních deliktů spočívajících v tom, že 1) ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona nesplnil požadavek stanovený předpisem Evropských společenství na úseku veterinární péče tím, že porušil povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, konkretizovaných v příloze I, kapitole 3, bod 3.2., a to konkrétně tak, že nezabezpečil při výrobě masných polotovarů ve své provozovně četnost odběrů vzorků vyráběných masných polotovarů k vyšetření podle mikrobiologických kritérií v rozsahu a četnosti stanovenou v citované příloze, neboť při kontrole provedené dne 16. 12. 2008 ve shora uvedené provozovně bylo zjištěno, že žalobce za období od 8. 8. 2008 do 16. 12. 2008 nepředložil žádný protokol o vyšetření vzorků vyráběných masných polotovarů, ačkoliv měl povinnost odebírat vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně, 2) ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona jednal v rozporu s ustanovením § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona, které stanoví osobám, které vyrábějí, zpracovávají a uvádějí do oběhu živočišné produkty provádět soustavně vlastní kontroly hygienických podmínek, vést o tom záznamy nejméně po dobu 2 let a na požádání je předložit orgánům veterinární správy, s tím, že za shora uvedené období nepředložila žádná vyšetření hygienických podmínek výroby v provozovně; úhrnná pokuta byla snížena na 50 000,- Kč. Kromě správního spisu soud k důkazu přečetl interní dokumenty žalované k podpisovému právu MVDr. M. S. a překlady e-mailové korespondence žalovaného s rakouskými představiteli veterinární správy.

Podle § 72 odst. 1 písm. f) a l) veterinárního zákona právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že

- f) nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky na zabezpečení zdravotní nezávadnosti živočišných produktů stanovené v § 18 odst. 1, 2 a 4, § 21 odst. 13, § 22 odst. 1 písm. a) až c) a e) až i) nebo § 23 odst. 1 až 3,
- l) nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství na úseku veterinární péče, anebo nesplní závazné pokyny orgánu veterinární správy.

Podle § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona osoby, které jako podnikatelé získávají, vyrábějí, zpracovávají, ošetřují, balí, skladují, přepravují a uvádějí do oběhu živočišné produkty v podniku, závodě, popřípadě jiném zařízení, jež jsou pod

státním veterinárním dozorem, mají v souladu s předpisy Evropských společenství odpovědnost za to, aby v jednotlivých fázích potravinového řetězce nebyla ohrožena zdravotní nezávadnost živočišných produktů. Jsou povinny provádět soustavně vlastní kontroly hygienických podmínek výroby včetně stanovených mikrobiologických kritérií, odběru vzorků a jejich kontrolních vyšetření, vést záznamy o výsledcích těchto vyšetření, uchovávat tyto záznamy po dobu nejméně 2 let a na požádání je spolu s laboratorními protokoly poskytovat orgánům vykonávajícím státní veterinární dozor. Jde-li o laboratorní vyšetření k potvrzení zdravotní nezávadnosti živočišných produktů, musí být provedeno v laboratoři, které bylo vydáno pro příslušný druh vyšetřování osvědčení o akreditaci.

Podle čl. 4 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny provozovatelé potravinářských podniků musejí při validaci a ověřování správného fungování svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe v případě potřeby provádět vyšetření podle mikrobiologických kritérií stanovených v příloze I. O vhodné četnosti odběru vzorků rozhodnou provozovatelé potravinářských podniků, nestanoví-li ovšem příloha I zvláštní četnost odběru vzorků, přičemž v takových případech odpovídá četnost odběru vzorků nejméně četnosti stanovené v příloze I. Provozovatelé potravinářských podniků takto rozhodnou v rámci svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe, přičemž zohlední návod k použití potraviny. Četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin.

Podle bodu 3.2. přílohy I. k nařízení (ES) č. 2073/2005 provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso, masné polotovary nebo mechanicky oddělované maso odeberou vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně. Den odběru vzorků se každý týden mění, aby se zajistilo pokrytí každého dne v týdnu. U odběru vzorků mletého masa a masných polotovarů pro účely vyšetření na *E. coli* a na počet kolonií aerobních mikroorganismů a u odběru vzorků jatečně upravených těl pro účely vyšetření na *Enterobacteriaceae* a na počet kolonií aerobních mikroorganismů může být četnost snížena na vyšetření jednou za čtrnáct dní, pokud jsou po šest po sobě jdoucích týdnů získávány vyhovující výsledky. U odběru vzorků mletého masa, masných polotovarů a jatečně upravených těl pro účely vyšetření na salmonely může být četnost snížena na čtrnáctidenní, pokud jsou po třicet po sobě jdoucích týdnů získávány vyhovující výsledky. Četnost odběru vzorků u salmonel může být snížena také tehdy, pokud je uplatňován celostátní nebo regionální program tlumení salmonel a pokud tento program zahrnuje vyšetření, které nahrazuje výše uvedené vzorkování. Četnost odběru vzorků může být ještě více snížena, pokud se v rámci tohoto celostátního nebo regionálního programu tlumení salmonel prokáže, že zvířata, která jatky nakupují, vykazují nízké rozšíření salmonel. Je-li to však na základě analýzy rizik opodstatněné a schválí-li to následně příslušný orgán, mohou být malé jatky a zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, z požadavků na četnost odběru vzorků vyňaty.

Před probráním jednotlivých žalobních bodů soud předesílá, že část těchto bodů kopíruje žalobní body vznesené již v „prvním kole“ v řízení vedeném před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 10 Ca 347/2009; soud proto nyní co do těchto žalobních bodů odkazuje v podrobnostech na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 347/2009-99 ze dne 18. 1. 2011.

Soud dále předesílá, že se nezabýval nově uplatněnými žalobními body, uplatněnými v replice ze dne 19. 12. 2014, jestliže tyto neměly svůj předobraz v žalobních bodech, případně k nim není soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (prekluze, nicotnost), a to s ohledem na koncentrační lhůtu 2 měsíců, stanovenou v § 71 odst. 2 s. ř. s.

O jednotlivých žalobních bodech soud uvážil následovně:

K obecně formulované námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud toliko poznamenává, že z napadeného rozhodnutí seznal, z jakých podkladů žalovaná vycházela a jakými úvahami se při rozhodování řídila.

Pokud žalobce namítal, že řízení je zatíženo vadou proto, že po zrušujícím rozsudku Městského soudu v Praze oznámila KVS žalobci zahájení nového správního řízení, a to navzdory překážce litispendence, k tomu soud poznamenává, že je pravdou, že KVS nadepsala své oznámení ze dne 24. 5. 2011 slovy „provedení nového správního řízení“, avšak z obsahu tohoto oznámení je zřejmé, že se bude pokračovat v původním řízení zahájeném v roce 2009; totéž plyne i následných rozhodnutí obou stupňů, kde je i obsáhle rekapitulováno celé řízení. Přípisem ze dne 17. 6. 2011 byl žalobce vyzván k vyjádření k podkladům následného rozhodnutí. Postup KVS nemohl mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí, ani jím žalobce nebyl zkrácen na svých právech, neboť mu byl dán v řízení prostor k uplatnění jeho procesních práv.

Žalobce namítal, že v prvostupňovém rozhodnutí byly nedostatečně uvedeny podklady rozhodnutí. K tomu soud předně připomíná, že dle ustálené judikatury správních soudů „správní řízení tvoří jeden celek do pravomocného rozhodnutí; vady řízení nebo rozhodnutí v I. stupni lze odstranit v řízení odvolacím“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 124/2000-39 ze dne 28. 5. 2003, publ. pod č. 5/2003 Sb. r. NSS). Druhostupňové rozhodnutí již uvádí obě provedené kontroly a protokoly z nich pořízené, jakož i dokumentaci spojenou se žádostí o schválení registrace provozovny.

K námitce, že žalovaná neměla prokázána data o objemu výroby za jiné měsíce, než září, se soud ztotožňuje s obranou žalované. Výroba byla kromě září zdokumentována i v kontrolních dnech, nadto žalovaný vycházel z hlášené produkce, žalobce nenahlásil změny v provozu, ačkoli měl dle zákona takovou povinnost; přitom je nemyslitelné, že kdyby skutečně produkce v prodejně dlouhodobě neprobíhala či probíhala ve výrazně menším rozsahu, že by si na takovou skutečnost žalobce „vzpomněl“ až ve „druhém kole“ správního řízení.

Námítky o zkrácení žalobce na jeho právech tím, že žalovaný nahradil úvahy KVS jsou liché s ohledem na výše probranou zásadu jednotnosti správního řízení.

Neobstojí ani námitka, že nůž není výrobní zařízení, neboť jím z povahy věci je, a žalobce nepředkládá žádné hlubší argumenty pro své opačné stanovisko.

Žalobce namítá nesprávnost výroku v tom, že se mu klade za vinu nezabezpečení četnosti odběru vzorků, ačkoli právní předpis hovoří o povinnosti provádět vyšetření vzorků. Soud žádnou nesprávnost výroku nespatřuje, neboť odběr vzorků je nezbytnou podmínkou provedení vyšetření vzorků. To ostatně nevyplývá jen z podstaty věci, ale odpovídá to i dikci čl. 4 nařízení (ES) č. 2073/2005. Neobstojí ani námitka nedostatečné specifikace porušené povinnosti, neboť výrok jasně odkazuje na ustanovení stanovící povinnosti žalobce a uvádí předepsanou týdenní frekvenci odběru vzorků polotovarů; rovněž pravidelnost kontroly hygienických podmínek nebyla dodržena, jestliže žádná kontrola neproběhla v řádu několika měsíců; žalovaná náležitě odkázala na prováděcí předpis – vyhlášku č. 289/2007 Sb.

Pokud žalobce namítá nejasné vymezení období v protokole z kontroly, které může navodit dojem, že se žalobce dopouštěl vytýkaného jednání po dobu celého roku 2008, pak soud uvádí, že rozhodující je období stanovené ve výroku napadeného rozhodnutí. Ani z odůvodnění není patrné, že by správní orgány pracovaly s nesprávným obdobím. Žádná práva žalobce formulací v protokolu nebyla porušena, neboť správní orgány tomuto protokolu porozuměly správně.

Nejsou relevantní ani námitky, že HACCP je plně funkční a že mikrobiologické rozborů jsou jen jedním z nástrojů zajišťování mikrobiologické nezávadnosti, přičemž počet požadovaných protokolů neodpovídá povaze malé provozovny. Funkčnost HACCP se ověřuje právě předepsanými kontrolami a právní předpisy neumožňují nahrazení těchto kontrol jinými mechanismy. Pokud měl žalobce zato, že četnost odběrů vzorků neodpovídá povaze jeho provozovny, měl možnost požádat o výjimku z požadavků na četnost odběru vzorků dle posledního odstavce bodu 3.2. přílohy I. k nařízení (ES) č. 2073/2005.

Žalobce se dovolával toho, že na jeho provozovnu nařízení (ES) č. 2073/2005 vůbec nedopadá. Žalobce se drží toho, že v nadpise bodu 3.2. Přílohy č. I. jsou zmíněna „jatká a závody vyrábějící mleté maso“, nikoli pak malé provozovny. Toto je vytržením jednoho nadpisu z jinak koherentní právní úpravy, která nevzbuzuje pochyb o tom, že se vztahuje i na provozovny maloobchodu. Ostatně kdyby tomu tak nebylo, postrádalo by smysl zakotvení výjimky, o níž právě mohou malé jatky či malá zařízení žádat. S touto námitkou se vypořádal jak Městský soud v Praze ve svém předcházejícím rozhodnutí v dané věci, tak i správní soudy v jiných věcech. Nemůže v tomto ohledu obstát ani argumentace § 24a veterinárního zákona, jenž určité provozovny maloobchodu, ve kterých se připravuje maso a vyrábějí masné výrobky určené pro přímý prodej spotřebiteli v místě provádění uvedených činností – mezi něž se řadí i provozovna žalobce – vyjímá z působnosti předpisů Evropské unie upravujících zvláštní hygienická pravidla. Pojem zvláštních hygienických pravidel se váže toliko na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 a

č. 854/2004. Na tato zvláštní hygienická pravidla se vztahuje nařízení (ES) č. 2073/2004 jen tehdy, pokud upravuje pravidla k plnění požadavků stanovených nařízením (ES) č. 853/2004, jak plyne z dikce a vzájemné provázanosti čl. 1 nařízení (ES) č. 2073/2004 a čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 852/2004. Žalobce však byl potrestán podle ustanovení, jimiž se zvláštní hygienická opatření neprovádějí. K týmž závěrům opakovaně došel i Nejvyšší správní soud, na jehož rozhodnutí soud pro stručnost odkazuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 36/2012 - 31 ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 104/2012-53 ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012-69 ze dne 28. 3. 2013 či 4 Ads 64/2013-58 ze dne 14. 2. 2014). Žalobce se snažil zpochybnit závěry dřívější judikatury poukazem na metodické návody žalované. Interní akty řízení však nejsou způsobilé zvrátit právní závěr Nejvyššího správního soudu, neboť neobsahují žádnou právní argumentaci, která by byla soudům neznámá, žalobce ostatně účelově interpretuje tyto návody, jakoby měly prokazovat nejasnost pojmů. Interní akt řízení však nemůže – i kdyby dokonce byl nejasný – zvrátit právní úvahu Nejvyššího správního soudu o rozsahu závaznosti předmětného nařízení. Proto soud ani nepřistoupil k provádění důkazu těmito návody, které jsou jen interními akty řízení bez jakéhokoli vlivu na třetí osoby, tedy i žalobce.

Nesprávná je též námitka, že bylo na žalobci, aby si stanovil sám, jak zajistí hygienicky vhodné podmínky výroby, neboť nařízení (ES) č. 2073/2005 výslovně stanoví předepsanou frekvenci v Příloze I. Nelze v tomto ohledu přisvědčit žalobci, jenž vytrhává z kontextu slova „v případě potřeby“ v čl. 4 nařízení (ES) č. 2073/2005, ačkoli příslušné ustanovení konkretizuje tuto „potřebu“ odkazem na kritéria stanovená v Příloze I.

Soud nevyhověl ani žádosti o položení předběžných otázek Evropskému soudnímu dvoru, neboť taková povinnost mu v souladu s doktrínou *acte claire* nevznikla. Jak již bylo výše uvedeno, nejsou dány pochybnosti o tom, že nařízení (ES) č. 2073/2005 dopadá i na činnost žalobce, a tudíž žalobce ani nemůže rozhodnout sám o vhodné četnosti odběru vzorků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 36/2012-31 ze dne 18. 10. 2012, který se výslovně vyjadřuje i k zčásti totožnému návrhu na položení předběžné otázky). Nelze ani uvažovat o možnosti, že by povinnosti stanovené žalobci nařízením (ES) č. 2073/2005 mohly nebýt uplatňovány kvůli čl. 5 odst. 3 nařízení (ES) č. 178/2002. Tímto nařízením – jak plyne z jeho názvu – se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. V čl. 4 odst. 2 se uvádí, že obecné zásady stanovené v člancích 5 až 10 tvoří obecný horizontální rámec povahy, který je třeba dodržovat při přijímání opatření. Namítaný čl. 5 odst. 3 pak uvádí: „Pokud existují nebo se právě dokončují mezinárodní normy, vezmou se v úvahu při vytváření nebo přizpůsobení potravinového práva, s výjimkou případů, kdy tyto normy nebo dotyčné části těchto norem by byly neúčinným nebo nevhodným prostředkem pro dosažení oprávněných cílů potravinového práva, případů vědecky odůvodněných nebo případů, kdy tyto normy by zajišťovaly úroveň ochrany jinou než je úroveň považovaná ve Společenství za odpovídající.“ Z toho je naprosto zřejmé, že uvedené

ustanovení představuje pouze vodítko pro vytváření nových nebo revizi stávajících evropských předpisů a nemá vertikální účinek vůči žalobci.

Soud odmítá námitky týkající se nejednoznačnosti právní normy a z toho plynoucí závěry o neuplatnění sankcí vůči adresátům nejasných norem. Jak již bylo poukázáno, předmětné nařízení je jednoznačné, a nelze tuto jednoznačnost popřít vytrháváním částí vět či pojmů a dovozováním nesrozumitelnosti z tohoto důvodu. Nelze zpochybnit srozumitelnost právní normy tím, že se vymyslí bizarní výklad takovéto normy. Soud nemá důvod se odchýlit od konstantní judikatury o jednoznačnosti použité právní normy.

Nelze se totožnit ani s námitkou malé společenské nebezpečnosti s ohledem na povahu provozovny. Požadavky na četnost odběrů vzorků sledují legitimní cíl hygienicky nezávadných potravin určených k humánní konzumaci. Samotné nařízení (ES) č. 2073/2005 stanoví mechanismus snížení četnosti odběrů, který však žalobce nevyužil. Nelze proto hypoteticky předpokládat, zda a jak by bylo případné žádosti vyhověno, a jaký by to mělo dopad na závažnost deliktu. U ohrožovacích deliktů, za jaké byl žalobce postižen, není automatickou polehčující okolností to, že nenastala samotná porucha. Navíc neodebírání vzorků po dobu několika měsíců nikterak neumožňuje verifikovat žalobcova tvrzení o bezvadném dodržování hygieny v provozovně.

Žalobce namítal rozdílnou praxi orgánů veterinární správy v České republice a v Rakousku a tvrdil, že tím dochází k narušení jednotného evropského trhu. Jak již soud uvedl výše, je jednoznačné, že nařízení (ES) č. 2073/2005 je ve všech státech vykládáno tak, že dopadá na provozovny, jako je provozovna žalobcova. To jednoznačně plyne i z překladu e-mailové korespondence s orgány vídeňského magistrátu, jenž byl soudu předložen. Pokud chtěl žalobce namítat, že existují rozdíly mezi praxí orgánů veterinární správy při udělování výjimek z četnosti odběrů vzorků, pak takováto námitka vůbec nemůže být na skutkovém půdorysu nyní souzeného případu vznášena. Mohla by mít svou relevanci, pokud by žalobce o výjimku požádal. Pak by bylo možno hodnotit, zda rozdílné udílení výjimek má nebo nemá vliv na jednotný trh EU. Ale žalobce o výjimku vůbec nepožádal, proto se soud rozdílností praxe orgánů veterinárních správ jednotlivých členských států při udělování výjimek vůbec nezabýval a zamítl všechny k tomu nabízené důkazní návrhy.

Žalobce vznesl i námitku prekluze práva žalované na uložení pokuty. Dovolával se při tom rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 33/2014-53 ze dne 18. 9. 2014, v němž soud uvedl, že „není přípustné, aby bylo možné za spáchaný delikt, byť pořádkový, uložit pořádkovou pokutu po neomezenou dobu. V tom by mohlo být spatřováno porušení principu právní jistoty toho, komu je pořádková pokuta ukládána“. Pokud se ovšem týče deliktů, za něž byl žalobce postižen, upravuje prekluzi § 73 odst. 3 veterinárního zákona takto: „Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchan.“ Žalobce namítá, že je sice upravena lhůta pro zahájení řízení, nikoli však pro samotné uložení pokuty, a proto navrhuje analogicky užít jednoroční lhůtu

aplikovanou v případě přestupků. S tímto se soud neztotožňuje. Citovaný rozsudek č. j. 9 As 33/2014-53 vycházel ze situace, kdy žádný z předpisů, jejichž právní úprava se použila na posuzovaný případ, neobsahoval prekluzivní lhůtu. Proto musela být lhůta „dotvořena“ pomocí analogie. Tak tomu ovšem v projednávané věci není. V citovaném ustanovení je dána prekluzivní lhůta pro zahájení řízení o deliktu. Za této situace má soud za to, že není třeba, aby byla prekluzivní lhůta stanovena vždy jako lhůta, v níž lze pravomocně uložit trest, ale může být alternativně uložena jako lhůta, v níž je třeba zahájit řízení o deliktu. V obou případech je dosaženo smyslu lhůt, jímž je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, nebo ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09). Jestliže je řízení jednou zahájeno, existují prostředky proti nečinnosti, pomocí nichž lze dosáhnout ukončení tohoto řízení v přiměřené době. Není proto třeba čelit stavu, že by bylo možno sankci za delikt uložit po neomezenou dobu, jako tomu bylo v případě řešeném v rozhodnutí č. j. 9 As 33/2014-53.

Žalobce vznesl námitku, že z vyhotovení rozhodnutí není zřejmé, kdo ho podepsal. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2014-76 ze dne 18. 9. 2014, kde bylo v obdobné kauze vysloveno, že soud je povinen zkoumat, kdo je osobou, která za ústředního ředitele podepsala originál rozhodnutí. Pokud by totiž rozhodnutí nepodepsala oprávněná úřední osoba, mohlo by být rozhodnutí nezákonné nebo dokonce nicotné (zejména pokud by bylo podepsáno zcela bez vědomí oprávněné úřední osoby). S ohledem na to, že žalovaná napadené rozhodnutí akceptuje jako své vlastní a s ohledem na předložené interní dokumenty žalované (organizační řád z 29. 12. 2011, podpisové vzory, jmenovací dekret, směrnice o podepisování dokumentů), z nichž plyne, že napadené rozhodnutí podepsal MVDr. M. S., jenž byl jakožto první náměstek ústředního ředitele pověřenou úřední osobou, si je soud jist tím, že napadený akt netrpí nicotností; případnou nezákonností není třeba se zabývat s ohledem na to, že námitka byla uplatněna až v replice, tedy opožděně, jak výše uvedeno.

Soud přisvědčuje žalované i ohledně námitky porušení zákazu dvojího trestání, neboť žalobce byl postižen za dva skutky, v rozhodnutí náležitě odlišné, a to jednak za neprovádění vyšetření masných polotovarů, jednak za neprovádění kontroly hygienických podmínek výroby spočívající v neodebírání stěrů z výrobních zařízení.

Soud neshledal nezákonnou ani výši pokuty a neshledal důvod k její moderaci. Napadeným rozhodnutím byla pokuta snížena s ohledem na zkrácení období, po něž byly delikty páčány, ve skutkové části výroku. Správní orgány uvedly k jakým polehčujícím i přitěžujícím okolnostem přihlédly a s jejich úvahami se soud ztotožňuje. KVS přihlédla dokonce i k absenci negativních následků na zdraví spotřebitelů, takže zohlednila to, že nenastala porucha, již mají uplatněné normy předejít. Samotná délka trvání správního řízení neodůvodňuje další snížení pokuty uložené již tak výrazně při spodní hranici trestní sazby.

Ze shora uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., tak že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšná žalovaná se tohoto práva výslovně vzdala.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Krajský soud v Ostravě
dne 13. ledna 2015

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu