

R o z s u d e k

J m é n e m r e p u b l i k y

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudců JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, IČ 612 50 988, se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8, zast. JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou v Praze 1, Štupartská 4, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, Praha 2, Slezská 7, o přezkum rozhodnutí Státní veterinární správy ze dne 11.8.2009 č.j. SVS/1998/2009, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, t a k t o:

- I. Rozhodnutí Státní veterinární správy ze dne 11.8.2009 č.j. SVS/1998/2009 se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni do rukou její zástupkyně náhradu nákladů řízení v částce 7 760,- Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí Státní veterinární správy ze dne 11.8.2009 č.j. SVS/1998/2009, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně ve správním řízení a zároveň potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Olomoucký kraj jako správního orgánu prvního stupně ze dne 17.3.2009 č.j. KVSMIOL-3873-7/7-09/Mo. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni pokutu

- I. podle § 72 odst.3 písm. c) zákona č.166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“) ve výši 40 000,- Kč za správní delikt podle § 72 odst.1 písm. l) veterinárního zákona, kterého se dopustila jednáním v rozporu s nařízením Komise (ES) č. 2073/2005,
- II. podle § 72 odst. 3 písm. b) veterinárního zákona ve výši 20 000,- Kč za správní delikt podle § 72 odst.1 písm. f) veterinárního zákona, kterého se dopustila jednáním v rozporu s § 22 odst.1 písm. e) veterinárního zákona;

zároveň správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni tímž rozhodnutím povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000,- Kč. Uvedené správní delikty byly zjištěny při kontrole učiněné správním orgánem prvního stupně v bourárně, porcovně, výrobně masných polotovarů a prodejně maso-uzeniny, provozované žalobkyní v Olomouci.

Žalobkyně považuje rozhodnutí Státní veterinární správy i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jehož zrušení rovněž požaduje, za nezákonná, zmatečná a nepřezkoumatelná. Nezákonnost spatřuje ve skutečnosti, že zatímco výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobkyni ukládá *povinnost zaplatit souhrnnou pokutu ve výši 60 000,- Kč*, žalovaná tuto část výroku ve svém rozhodnutí již neuvádí. Rozhodnutí Státní veterinární správy je proto podle žalobkyně buď zmatečné, anebo nezákonně mění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dále poukazuje na to, že neměla být uložena pokuta souhrnná, nýbrž úhrnná, protože uložení souhrnného trestu nebylo v daném případě možné. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně obě pokuty sečetl, došlo tak k porušení absorpční zásady, kdy formou úhrnné pokuty mohla být žalobkyni uložena maximálně pokuta ve výši 40.000,- Kč. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou podle žalobkyně nezákonná, neboť rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla namísto úhrnné pokuty uložena sankce souhrnná a místo absorpce došlo ke sčítání pokut, potvrzujícím rozhodnutím Státní veterinární správy byly beze změny předchozího rozhodnutí uloženy nepřipustně a kumulativně dokonce pokuty dvě. Žalovaná Státní veterinární správa měla podle žalobkyně přihlížet v odvolacím řízení z úřední povinnosti k vadám řízení, pokud mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy (§ 89 odst.2 správního řádu).

Dále je žalobkyně přesvědčena, že ve správním řízení došlo k porušení zásady materiální pravdy a zásady zákonnosti, když se v rozhodnutí Státní veterinární správy i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tvrdí, že žalobkyně porušila § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona. Tyto povinnosti totiž nespočívají, jak je v obecné rovině tvrzeno v obou napadených rozhodnutích, ve vyšetřování hygienických podmínek výroby, nýbrž v povinnosti provádět soustavně vlastní kontroly hygienických podmínek. Jakým způsobem tak adresát právní normy činí, je jeho záležitost. Žalobkyně tak činí především prostřednictvím svého HACCP, sanitačního řádu, provozního řádu a prováděním vnitřního auditu. Pokud je žalobkyni vytýkáno, že neodebírá v provozovně různé stěry a nezadává mikrobiologické odběry, žalobkyně poukazuje na to, že je maloobchodní provozovnou a takovéto povinnosti se na ni nevztahují. Byly-li správní orgány jiného názoru, měly uvést, o jaká konkrétní a v které právní normě zakotvená stanovená mikrobiologická kritéria opírají svůj závěr o tvrzeném spáchání správního deliktu. Žalobkyně poukazuje i na to, že je jí v tomto ohledu vytýkána absolutní absence mikrobiologických rozborů, ačkoli z dalšího odůvodnění vyplývá, že v rozhodném období nějaké mikrobiologické rozborů zadány byly.

Žalobkyně rovněž vytýká správnímu orgánu prvního stupně, resp. i žalované Státní veterinární správě nesprávné poučení. Podle názoru žalobkyně správní orgán prvního stupně porušil ust. § 4 odst.2 správního řádu, když ji nepoučil, že v odvolacím řízení nebude moci uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy.

Žalobkyně také požádala o přerušlení řízení podáním ze dne 23.1.2009, v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o udělení pokuty žalobkyni bylo dokonce na toto podání reagováno zdůvodněním, proč nebylo řízení přerušeno. Podle názoru žalobkyně měl správní orgán prvního stupně buď vyzvat žalobkyni k doplnění podání, anebo o návrhu rozhodnout samostatným aktem. Vzhledem k tomu, že toto neučinil, postupoval v rozporu se zákonem a žalovaná měla tento nedostatek napravit.

Žalobkyně namítá též zmatečnost obou rozhodnutí, prvostupňového i napadeného. Tuto spatřuje v nesplnění náležitosti určitosti výroku I, kde je žalobkyni vytýkán nesoulad s nařízením Komise č.2073/2005 a kde není uvedeno konkrétní ustanovení tohoto nařízení. Obdobná situace je i u výroku II.

Žalobkyně rovněž vytýká rozhodnutí Státní veterinární správy, resp. i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, špatné hodnocení v oblasti hmotného práva. Žalobkyně se domnívá, že nařízení Komise č.2073/2005 se na ni, jako na maloobchod, nevztahuje.

Podle svého mínění žalobkyně dostatečně zajišťuje nezávadnost potravin, přestože rozborů mikrobiologických vzorků nezajišťuje v takovém počtu, v jakém to po ni žalovaná žádá. Žalobkyni je vytýkán správní delikt spočívající v jednání *v rozporu s nařízením Komise (ES) č. 2073/2005*. Žalobkyně vychází v kontextu celého správního řízení z předpokladu, že se jedná o porušení povinností konkretizovaných v jeho příloze I kap. 3 bodu 3.2., nadále však trvá na tom, že nezávadnost potravin zajišťuje dostatečným způsobem (preventivními přístupy).

Žalobkyně opakuje, že podle jejího názoru se na ni nařízení Komise (ES) č.2073/2005 vůbec nevztahuje. Žalovaná tak nemá povinnost zadávat rozbor mikrobiologických vzorků v tom rozsahu, v jakém to tvrdí žalovaná. Tato povinnost se týká pouze subjektů provozujících jatka či závod. Žalovaná však ani jedno neprovozuje.

Žalobkyně též tvrdí, že povinnost četných rozborů nastává teprve tehdy, je-li to důvodné. U výroby pouze malého množství polotovarů to však nutné není, lze-li usuzovat ze všech okolností (správní hygienická a výrobní praxe, přímé dodávky od veterinárně dozorovaných subjektů, správně fungující HACCP, vlastní odběry a zadávání mikrobiologických rozborů certifikovanému pracovišti s vyhovujícími výsledky), že nezávadnost potravin je zajištěna. Pokud by evropská legislativa vyžadovala i pro malé podniky takovou četnost vzorků, jako tvrdí žalovaná, znamenalo by to pro maloobchody nepřiměřenou finanční zátěž, protože by výdaje na mikrobiologické rozborů přesahovaly příjmy z prodeje, což by vedlo k neúměrnému omezení obchodu a volného pohybu potravin.

Žalobkyně nepopírá svou odpovědnost za to, aby při jejím podnikání nebyla ohrožena zdravotní nezávadnost potravin, které uvádí do oběhu. Odmítá však byrokratický, samoučelný a smyslu věci odporující požadavek, který představuje neúměrné a smysl podnikání likvidující diktování požadavků na četnost provádění laboratorních rozborů masných polotovarů vyráběných v malém množství. Pokud by se soud s tímto tvrzením žalobkyně neztotožnil, navrhuje, aby Městský soud v Praze položil Evropskému soudnímu dvoru jako předběžnou otázku posouzení právního názoru žalobkyně.

Dále žalobkyně uvádí, že ust. § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona jí ukládá dbát v souladu s evropským potravinovým právem na to, aby nebyla ohrožena zdravotní nezávadnost živočišných produktů, přičemž uvádí způsoby, jak tohoto cíle má být v souladu s normami ES dosaženo tím, že např. specifikuje dobu archivace výsledku laboratorních vyšetření, jakož i požadavky kladené na odborná pracoviště, která vyšetření vzorků provádějí. Skutečnost, že vzhledem ke způsobu produkce (tj. v místě), přímému prodeji spotřebiteli a produkovánému množství polotovarů se na žalobkyni tvrzená povinnost nevztahuje, dokládá i znění § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona. Vyplývá z něj, že vzhledem k tomu, že žalobkyni produkováné množství masných polotovarů určených pro přímý prodej spotřebiteli v místě výroby dosahuje týdně méně než 7,5 t, se na kontrolovanou provozovnu předpisy ES upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů nevztahují. Ani v parametrech ostatního sortimentu žalobkyně limity malé provozovny nepřekračuje.

Žalobkyně poukazuje i na to, že žalovaná dne 19.1.2009 vydala rozhodnutí, jímž potvrdila rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj, kterým byla žalobkyni za obdobně vymezené jednání uložena pokuta ve výši 3.000,- Kč, a to podle § 72 odst.1 písm. c) bodu 6. veterinárního zákona. Žalobkyni tak není jasné, proč jsou jí pro totéž tvrzené pochybení ukládány sankce podle různých zákonných ustanovení a v diametrálně odlišných

sazbách. Odůvodnění napadeného rozhodnutí Státní veterinární správy, resp. i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, shledává nepřesvědčivým.

Žalovaná se ve svém vyjádření k žalobě nejprve vyjadřuje k možnosti či nemožnosti souhrnné pokuty a k tvrzenému porušení absorpční zásady. Správní řád podle ní nestanoví povinnost ukládat za několik správních deliktů úhrnnou pokutu, v tomto konkrétním případě byly uloženy dvě pokuty za dva správní delikty podle dvou různých ustanovení veterinárního zákona. K porušení absorpční zásady nemohlo dojít, jelikož za nejprísněji postižitelný správní delikt (podle § 72 odst.1 písm. l/ veterinárního zákona) je možno uložit pokutu až do výše 1 000 000,- Kč. Pokuta však byla uložena pouze ve výši 60 000,- Kč, k porušení zásady absorpce tak podle žalované nemohlo dojít. Mohlo by k němu dojít jen tehdy, pokud by součet obou pokut přesahoval horní hranici sazby za nejprísněji postižitelný správní delikt; to se ovšem nestalo. Žalovaná se rovněž vyjádřila k porušení povinnosti stanovené v § 22 odst.1 písm. e) veterinárního zákona. Uvedla, že je jistě chvályhodné, že žalobkyně dodržuje svůj systém HACCP, provozní a sanitační řád a provádí vnitřní audit, avšak stále je třeba, aby ve stanovených časových intervalech prováděla odběry vzorků k mikrobiologickým vyšetřením, neboť až výsledky těchto vyšetření mohou objektivně ukázat, zda sanitace byla úspěšná a systém HACCP je správně nastaven. Podle názoru žalované jsou ve výrocích I a II rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uloženy sankce za porušení dvou zcela odlišných právních předpisů, a proto nedochází k duplicitnímu postihu žalobkyně. Žalovaná má za to, že žalobkyně byla poučena řádně. Navíc debata o tom, zda byla či nebyla poučena o tom, že v odvolacím řízení nemůže uplatňovat nové skutečnosti a nové důkazy, je čistě akademická, jelikož žalovaná v odvolacím řízení nic nenavrhla ani nedoplnila a ani se o to nepokusila. Žalovaná dále připustila, že podání ze dne 23.1.2009 mohlo být posouzeno jako návrh na přerušování řízení a jako o takovém o něm mělo být rozhodnuto samostatným rozhodnutím. Správní orgán prvního stupně se k tomuto návrhu vyjádřil ve svém rozhodnutí. Podle názoru žalované to je sice vadou řízení před správním orgánem prvního stupně, avšak tato vada neměla vliv na soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy, a proto žalovaná k této vadě nepřihlédla. Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak žalovaná nepovažuje za zmatečné ani neurčité. Podle jejího názoru je v textu rozhodnutí dostatečně identifikováno protiprávní jednání a je tak vyloučena jeho záměna za jiné. Žalovaná souhlasí se žalobkyní, že dosud nebyly v dané provozovně zjištěny žádné mikrobiologické závady. To však žalobkyni nezabývá povinnosti zadávat mikrobiologická vyšetření. Ta byla za rok 2008 zadána dvakrát, přestože nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 stanoví frekvenci jednou týdně. Ani systém HACCP není samospasitelný a k ověření zdravotní nezávadnosti je třeba mikrobiologických rozborů. Žalovaná se žalobkyní nesouhlasí v tom, že by se na žalobkyni nemělo vztahovat nařízení Komise (ES) č.2073/2005. To, že se na žalobkyni předmětné nařízení vztahuje, dokazuje i čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení, kde se o maloobchodu výslovně hovoří. Co se týče četnosti vzorků, čl. 4 odst. 2 se užije pouze tehdy, nestanoví-li příloha I tohoto nařízení četnost zvláštní. Dále žalovaná dodává, že žalobkyně měla možnost požádat o vynětí z požadavků přílohy I na četnost vzorků, to se však nestalo. Ani z jiných právních předpisů nevyplývá, že by se nařízení Komise č. 2073/2005 na žalobkyni nevztahovalo. Žalovaná považuje odůvodnění výše pokuty za dostatečné. Navíc jeho nedostatečnost žalobkyně v předchozím řízení nenamítala. Pokuta, o které se zmiňuje žalobkyně, je spíše excesem než pravidlem a navíc svůj účel nesplnila. Ze všech těchto důvodů žalovaná navrhuje žalobu zamítnout.

Soud přezkoumal napadená rozhodnutí Státní veterinární správy i správního orgánu prvního stupně v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst.2 s.ř.s.). Žalobu shledal částečně důvodnou. Při přezkoumání rozhodnutí pak vyšel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst.1 s.ř.s.).

V první řadě je třeba připomenout, že zcela obdobnou věcí se po stránce skutkové i právní zdejší soud, byť v jiném senátním obsazení, zabýval i k žalobě téže žalobkyně proti téže žalované v řízení vedeném pod sp. zn. 10Ca 347/2009 (v něm se jednalo o správní delikty zjištěné v žalobčině litovelské provozovně). V právě probíhajícím přezkumném řízení pak soud neshledal důvod se ve svých závěrech odchýlit od právního názoru a závěru již jednou vysloveného soudem v rozsudku vydaném ve zmíněné skutkové a právně obdobné věci.

V daném projednávaném případě byla žalobkyně postižena za dva samostatné správní delikty. Stručně řečeno, výrokem I rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla žalobkyně postižena za to, že neprováděla vyšetření vyráběných masných polotovarů a výrokem II téhož rozhodnutí byla postižena za to, že neprováděla vyšetření používaného výrobního zařízení. První z uvedených povinností vyplývá z nařízení Komise (ES) č.2073/2005, druhá z uvedených povinností vyplývá z ust. § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona.

Pokud jde o námitku žalobkyně vztahující se k prvnímu správnímu deliktu, tedy k tomu, zda se na ni vztahuje či nevztahuje povinnost vyplývající z nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 v příloze I kapitola 3, bod 3.2., nelze s ní souhlasit. Jestliže uvedený úsek přílohy nařízení je označen jako *odběr vzorků na jatkách a v závodech vyrábějících mleté maso a masné polotovary k bakteriologickému vyšetření*, pak povinnost, za jejíž porušení je žalobkyně napadenými rozhodnutími postihována, je upravena tak, že *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 s tím, že den odběru vzorků se každý týden mění, aby se zajistilo pokrytí každého dne v týdnu*. Je zřejmé, že uvedená povinnost nedopadá jen na provozovatele jatek a závodů, jak je uvedeno v nadpisu tohoto ustanovení, ale dopadá i na provozovatele potravinářských podniků provozujících jatky či zařízení. Žalobkyně je bezpochyby provozovatelem takového zařízení.

Přestože pojem „zařízení“ není v českých ani evropských předpisech přímo vymezen, je možno v této situaci podpůrně použít definici *potravinářského podniku* užitou v 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. Podle čl.3 odst.2 tohoto nařízení se potravinářským podnikem rozumí veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin. Tato definice na provozovnu žalobkyně nepochybně dopadá.

Žalobkyně ze znění bodu 3.2 přílohy I nařízení Komise (ES) č.2073/2005 dovozuje, že se na její provozovny nemůže vztahovat. Podle názoru soudu však text tohoto bodu nařízení nasvědčuje naopak tomu, že se vztahuje i na provozovny žalobkyně. Předně se v tomto textu hovoří výslovně o odběrech *vzorků mletého masa a masných polotovarů*, a proto nelze tvrdit, že by se jednalo jen o odběr nezpracovaného masa dovezeného od dodavatelů, kteří jsou již pod stálým veterinárním dohledem. Z tohoto důvodu nelze ani tvrdit, že by se snad mělo jednat o duplicitní kontrolování téhož. Předmětný bod nařízení kromě toho výslovně hovoří i o osobách provozujících *zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích*. Neobstojí proto ani tvrzení žalobkyně, že text nařízení svědčí o tom, že se vztahuje pouze na velkovýrobce.

Celý systém veterinárního dozoru vychází z principu, že nezávadnost potravin musí být kontrolována v celém výrobním řetězci až po okamžik, kdy je potravina dodávána konečnému

spotřebiteli. Nejdůležitějším je pak logicky kontrola prováděná na konci tohoto řetězce. Neobstojí tvrzení žalobkyně, že nemůže dojít k ohrožení zdraví spotřebitelů, pokud používá pouze maso od certifikovaných dodavatelů, kteří se nacházejí pod stálým veterinárním dozorem a i v případě přísad se jedná o potraviny, které již byly podrobeny příslušným kontrolám. Nelze totiž vyloučit, že např. dojde k chybám při přepravě masa, ke kontaminaci výrobních zařízení v provozovně žalobkyně či k jiným okolnostem, které způsobí závadnost žalobkyní prodáváných výrobků. Neexistuje přitom jiný způsob, jak exaktně ověřit mikrobiologickou nezávadnost výrobků, než právě provedením odběru vzorků a jejich mikrobiologického vyšetření. O vhodné četnosti odběru vzorků rozhodnou podle ustanovení čl.4 odst.2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 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. Pokud příloha I citovaného nařízení stanoví jako v tomto případě zvláštní četnost vyšetřování vzorků, nemůže provozovatel potravinářského podniku sám určit četnost odběru vzorků nižší, než stanoví příloha.

Ani čl. 4 odst. 2 poslední věty cit. nařízení o možnosti přizpůsobení četnosti odběru vzorků povaze a velikosti potravinářského podniku nedává sám o sobě žalobkyni možnost, aby sama o své vůli stanovenou četnost snížila. V případě zařízení vyrábějících mleté maso a masné polotovary totiž platí závěrečné nustanovení bodu 3.2 přílohy I nařízení, podle něhož *v případě, kdy je to však na základě analýzy rizik opodstatněné a kdy to schválí 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*. Jedním z podstatných předpokladů pro to, aby žalobkyně mohla v předmětné provozovně snížit četnost odběru vzorků, tak bylo schválení příslušným orgánem (k tomu nedošlo), a to na základě analýzy rizik (mimo jiné i doložení toho, že dosavadní kontroly vzorků a stěrů neprokázaly po určitou dobu výskyt závad).

Uvedený názor Městského soudu v Praze podpořila i judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 18.10.2012 č.j. 4 Ads 36/2012-31 v obdobné věci týčch účastníků (věc se týkala provozoven žalobkyně v Pardubickém kraji). Nejvyšší správní soud v něm konstatoval, že se ztotožnil se závěry Městského soudu v Praze v tom, že *pokud v provozovnách stěžovatelky dochází k výrobě masných polotovarů, byť v maloobchodním způsobem, pak tato činnost stěžovatelky podléhá povinností vyplývajícím ze směrnice č. 2073/2005 a stěžovatelka tedy byla povinna v pravidelných intervalech předkládat vzorky masa*. Obdobně i v další své rozhodovací činnosti Nejvyšší správní soud dovodil, že nařízení Komise (ES) č.2073/2005 se na žalobkyni vztahuje. Návrh žalobkyně na předložení věci v rámci řízení o předběžné otázce Evropskému soudnímu dvoru, a to k posouzení, zda maloobchodní masny provozované žalobkyní podléhají z hlediska evropského práva povinnosti tvrzené správními orgány obou stupňů, neshledal důvodným, neboť tato povinnost jednoznačně vyplývá z textu předmětného nařízení. Soud rovněž nepokládal za nutné předložit Evropskému soudnímu dvoru k posouzení předběžnou otázku, zda k naplnění takového požadavku ve vztahu k žalobkyni nepředstavuje neúčinný, popř. nevhodný prostředek pro dosažení oprávněného cíle potravinového práva, neboť s ohledem na to, že žalobkyně měla možnost předem požádat o vynětí z činnosti odběru vzorků pro mikrobiologické vyšetření, se soudu takový požadavek nejeví jako nepřiměřený nebo nevhodný prostředek pro dosažení účelu potravinového práva, kterým je především ochrana zdraví spotřebitelů.

K druhému ze sankcionovaných správních deliktů je třeba poznamenat, že osoby, které jako podnikatelé získávají, vyrábějí, zpracovávají, ošetřují, balí, skladují, přepravují a uvádějí do oběhu živočišné produkty v podniku, závodě, popř. jiném zařízení, jež jsou pod státním veterinárním dozorem, mají podle § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona v souladu s předpisy Evropských společenství odpovědnost za to, aby v jednotlivých fázích potravinového řetězce nebyla ohrožena zdravotní nezávadnost živočišných produktů, a jsou povinny – mimo jiné – 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 dvou 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. Tato povinnost se na žalobkyni jednoznačně vztahuje, neboť se vztahuje nejen na osoby, které masné produkty vyrábějí, ale i na ty, kteří je uvádějí do oběhu, to znamená na prodejny potravin, kterou provozovny žalobkyně bezpochyby jsou. Toto ustanovení výslovně ukládá – mimo jiné – povinnost provádět kontrolu stanovených mikrobiologických kritérií a provádět odběr vzorků a jejich kontrolní vyšetření. Žalobkyně se této povinnosti nemůže zprostit.

Poukázala-li žalobkyně na ust. § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona, pak shodně se žalovanou lze konstatovat, že toto ustanovení vyjímá žalobkyni z působnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) patřící do tzv. hygienického balíčku, nikoli z působnosti nařízení Komise (ES) č.2073/2005 (srov. i důvodovou zprávu k novele veterinárního zákona učiněné zákonem č.182/2008 Sb.).

Soud neshledal důvodnou ani námitku, že žalobkyně nebyla poučena o tom, že nebude moci v odvolacím řízení uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy. Žalobkyně totiž nijak nekonkretizuje a nedokládá, jaký dopad měla mít tato tvrzená vada řízení na její subjektivní veřejná práva.

Ani námitka, že o návrhu žalobkyně na přerušení řízení nebylo rozhodnuto samostatným usnesením, proti němuž mohla podat odvolání, není důvodná. Ze správního řádu nevyplývá, že by o podaném návrhu na přerušení řízení byl správní orgán povinen samostatně rozhodovat. Zcela postačí, pokud důvody, proč správní řízení nepřerušil, uvede správní orgán v odůvodnění rozhodnutí. Jiný závěr by nutně představoval přepjatý procesní formalismus. Účastník má možnost podat proti rozhodnutí ve věci opravný prostředek a v něm může polemizovat i s důvody, jimiž správní orgán odůvodnil skutečnost, že řízení nepřerušil.

Rovněž žalobní námitku, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou zmatečná, neshledal soud důvodnou. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zcela jasně a zřetelně vyplývá, že žalobkyni byly uloženy dvě pokuty, za první ze správních deliktů ve výši 40 000,- Kč a za druhý ve výši 20 000,- Kč. Další údaj o uložení „*souhrnné pokuty*“ ve výši 60 000,- Kč nepůsobí zmatečnost, neboť je zřejmé, že správní orgán prvního stupně tím pouze provedl součet obou pokut. Bez ohledu na další posouzení, je výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v tomto ohledu srozumitelný. Zmatečnost nelze spatřovat ani v tom, že v záhlaví rozhodnutí o odvolání není doslovně uveden výrok prvostupňového rozhodnutí. Takovou povinnost výslovně správní řád nestanoví.

Soud však shledal jako důvodnou žalobní připomínku, že samotná formulace výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zdařilá, není však nepřezkoumatelná a nejasná, pokud jde o vyjádření toho, za jaké jednání byla žalobkyně postižena.

V neposlední řadě však soud shledal důvodnou námitku týkající se vadného postupu správního orgánu prvního stupně i žalované, vedoucího k nerespektování absorpční zásady při ukládání pokuty, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V projednávaném případě byla žalobkyně postižena za dva správní delikty zjištěné při jedné kontrole, a proto se jedná o souběh jednání kvalifikovaných jako správní delikt. Za každý z těchto deliktů jí však byla žalobou napadeným rozhodnutím uložena samostatná pokuta, za jeden z deliktů ve výši 40 000,- Kč, za druhý ve výši 20 000,- Kč. Judikatura správních soudů (viz například rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997 č.j. 6 A 226/95-22, publikovaný v pod č. 835 Soudní judikatury ve věcech správních z r. 2001, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2005 č.j. 6 As 57/2004-54, publikovaný pod č. 772/2006 Sb. NSS) dovodila, že v případě ukládání pokuty za sbíhající se správní delikty je třeba analogicky postupovat podle ustanovení § 12 odst.2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný (*poena maior absorbet minorem*), a uložit proto pouze jedinou pokutu za oba správní delikty ve výměře nejpřísněji sankcionovaného sbíhajícího se správního deliktu. Teprve v rámci této výměry je možné přihlédnout jako k přitěžující okolnosti k tomu, že došlo ke spáchání více správních deliktů.

Uložil-li proto správní orgán za každý ze sbíhajících se správních deliktů pokutu samostatně a namítla-li žalobkyně tuto vadu řízení, soud k námitce přihlédne, i kdyby celková výše pokuty neměla přesáhnout horní hranici pokuty pro každý ze sbíhajících se správních deliktů.

Z výše uvedených důvodů soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí Státní veterinární správy zrušil podle § 76 odst.1 písm. c) s.ř.s., aniž by zároveň rušil předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. S ohledem na cit. ustanovení tak učinil bez nařízení jednání. Věc se proto vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst.4 s.ř.s.), v němž bude správní orgán vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 78 odst.5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s. a o skutečnost, že žalobkyně měla ve věci úspěch. Její výši představuje zaplacený soudní poplatek v částce 2 000,- Kč a náklady na odměnu za právní zastoupení advokátkou za dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a podání žaloby po 2 100 Kč včetně režijního paušálu ve výši 2 x 300,- Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f/, § 11 odst.1 písm. a/ a d/, § 13 odst.3 vyhlášky č.177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, navýšené o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, neboť zástupkyně žalobkyně je plátcem této daně.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 je 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 Praze dne 20.12.2012

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu