



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2010, č. j. 2010/4402/SVS, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2014, č. j. 9 A 4/2011 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované. Žalovaná zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 4. 2010, zn. 2010/635/KVSA/VHI, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 25 000 Kč za správní delikt dle § 72 odst. 1 písm. l) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění účinném v posuzované době (dále jen „veterinární zákon“), pro opakované porušení povinností stanovených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny, konkretizovaných v příloze I, kapitole 3, bodě 3.2 tohoto nařízení (dále jen „nařízení č. 2073/2005“).

pokračování

[2] Protiprávního jednání se měla stěžovatelka dopustit tím, že v provozovně Novák maso - uzeniny v ulici Žirovnická, na Praze 15, jak bylo zjištěno při kontrole provedené v této provozovně správním orgánem I. stupně dne 5. 5. 2009, nezajistila při validaci a ověřování správného fungování svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe provádění vyšetření podle mikrobiologických kritérií u masných polotovarů, když byl předložen jeden protokol o zkoušce z filiálky Rychnov nad Kněžnou, přičemž jednotlivé vzorky tvořila pouze jedna jednotka, namísto minimálně šesti protokolů o zkoušce na salmonelu a E. coli vyšetřovaných vzorků masných polotovarů tvořených pěti jednotkami pro provozovnu na ulici Žirovnická, Praha 15 za období od 1. 3. 2009 do 5. 5. 2009.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila stěžovatelka žalobou. Městský soud vyšel ve svém rozhodnutí ze své judikatury i judikatury Nejvyššího správního soudu (citoval rozhodnutí městského soudu ze dne 13. 6. 2012, č. j. 9 Ca 98/2009 – 72 a ze dne 6. 6. 2013, č. j. 11 A 8/2011 – 148, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 – 31, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 – 69 a ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 64/2013 – 58) a dospěl k závěru, že pokud v provozovnách stěžovatelky dochází k výrobě masných polotovarů, byť maloobchodním způsobem, pak tato činnost podléhá povinností vyplývajícím z nařízení č. 2073/2005. Nepřisvědčil tak jejímu názoru, že je vyňata z působnosti nařízení č. 2073/2005, a konstatoval, že byla povinna provádět odběr vzorků v četnosti stanovené přílohou nařízení. Ustanovení veterinárního zákona i nařízení jsou v tomto rozsahu zcela jednoznačná a nezbývá prostor pro volbu mezi více možnými interpretacemi relevantních ustanovení. Četnost odebíraných vzorků mohla stěžovatelka snížit jen po schválení příslušným orgánem, k čemuž v projednávané věci nedošlo. Nebyla ale oprávněna sama o své vůli snížit minimální četnost odběru vzorků stanovenou v příloze I uvedeného nařízení. Jediná možnost snížení četnosti bez potřeby schválení nastává pouze v případě splnění podmínek pro takový postup, při kontrole je potom kontrolovaný povinen prokázat splnění těchto podmínek, což se nestalo. Povinností týkajících se odběru vzorků ji nezbavuje ani tvrzená finanční náročnost.

[4] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že splnění požadavku na minimální četnost odběru vzorků stanovenou v nařízení č. 2073/2005 by znamenalo omezení volného pohybu osob, ani neshledal důvod k aplikaci zásady přednosti práva Evropské unie, jelikož stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní ustanovení tuzemské normy, které by bylo v rozporu s nařízením č. 2073/2005. Dovodil, že není na základě ustanovení § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona vyjmuta z působnosti nařízení č. 2073/2005. Dále shledal řádnou výrokovou část rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jakož i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalované. Ani procesní námitky neshledal soud důvodnými: odůvodnění výše uložené pokuty, porušení zásad hospodárnosti řízení a předvídatelnosti rozhodnutí správního úřadu, neoprávněný postup, kdy správní orgány nespojily řízení o více správních deliktech stěžovatelky do jednoho řízení. Jediným pochybením, které městský soud shledal je, že na rozhodnutí žalované absentuje údaj o vypravení rozhodnutí. Takové pochybení nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[5] Řada námitek byla uplatněna až v replice k vyjádření žalované, tedy opožděně. Soud k nim proto nemohl přihlížet. Nevyhověl ani návrhu na přerušení řízení za účelem předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k předběžné otázce, ani

pokračování

neshledal důvody pro moderaci uložené pokuty. Závěrem uvedl, že provedení navrženého důkazu e-mailovou korespondencí mezi stěžovatelkou a dr. R. R., odborným veterinárním lékařem pro potraviny Magistrátu města Vídeň, shledal nadbytečným. Ze všech výše uvedených důvodů žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Kasační námitky soustřeďuje do dvou částí. V první části vznáší námitky ohledně četnosti odběru vzorků, v druhé části poukazuje na procesní pochybení žalované a správního soudu.

[7] Předně namítá, že se na ni nevztahuje nařízení č. 2073/2005, a proto nemohla spáchat vytýkaný správní delikt. Vynětí provedl zákonodárce vložení § 24a do veterinárního zákona; podle citovaného ustanovení se předpisy Evropské unie upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů nevztahují na provozovny, v nichž se týdně vyrábí méně než 7,5 t masných výrobků. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že uvedená výjimka se týká pouze povinností vyplývajících z nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (dále jen „nařízení č. 853/2004“), a nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě (dále jen „nařízení č. 854/2004“). I nařízení č. 2073/2005 pojednává o mikrobiologických kritériích pro potraviny, týká se tedy zvláštních hygienických pravidel pro potraviny živočišného původu. Právní řád nelze vykládat izolovaně, proto městský soud špatně posoudil, které právní předpisy Evropské unie se vztahují na prodejny stěžovatelky, čímž způsobil nezákonnost napadeného rozsudku.

[8] Odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a soudu Ústavního, z níž plyne, že nebyl-li úmysl zákonodárce vyjádřen dostatečně jasně v textu předpisu, musí jít tato skutečnost k tíži zákonodárce. Existuje-li pochybnost, zda § 24a veterinárního zákona stěžovatelku vyjímá z působnosti nařízení č. 2073/2005, měl soud rozhodnout v její prospěch. Na podporu svých tvrzení předložila Metodický návod SVS č. 3/2011 k ujednání uplatňování pružnosti dané nařízeními hygienického balíčku, vydaný Státní veterinární správou dne 22. 1. 2014, č. j. SVS/2014/009297-G, na základě kterého rozšiřuje žalovaná působnost nařízení č. 2073/2005 i na provozovny maloobchodu, u nichž takovýto odběr zákonodárce nezamýšlel, připouští ještě nižší četnost odběru vzorků, než předpokládá evropské právo, a zejména za zvláštní hygienická pravidla považuje nejen konkrétní nařízení, ale i vybraná ustanovení jiných evropských předpisů (za hygienická pravidla se považují pravidla upravovaná jak nařízením č. 2073/2005, tak nařízeními č. 853/2004 a 854/2004). Současně požádala Nejvyšší správní soud, aby vyzval žalovanou k předložení metodického návodu č. 3/2011 ze dne 13. 8. 2012, č. j. SVS/2012/011456, který byl zrušen výše uvedeným metodickým návodem.

[9] Právní norma ukládající povinnosti musí být přesná, jasná, srozumitelná, předvídatelná a jednoznačná. V případě, že právní norma obsahuje pravidlo, které lze

pokračování

interpretovat různými způsoby, je třeba vždy přijmout výklad, který je pro adresáta právní normy příznivější. V čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 je uvedeno, že provozovatelé potravinářských podniků musí provádět vyšetření podle mikrobiologických kritérií „v případě potřeby“. Takový výraz je nejasný a není možné za porušení takto nejasné právní normy její adresáty pokutovat. I kdyby se nařízení č. 2073/2005 na prodejny stěžovatelky vztahovalo, nelze se ztotožnit s názorem, že právní norma jasně stanoví četnost odběru vzorků. Není-li z nařízení č. 2073/2005 zřejmé, zda je povinna provádět kontrolní odběry vzorků s četností alespoň jednou týdně, může si o vhodné četnosti rozhodnout ona sama, jak vyplývá z čl. 4 odst. 2 nařízení. Příloha I nařízení totiž sama vyňala její prodejny z působnosti nařízení, a tedy tato příloha nemůže ve vztahu k těmto prodejnám stanovit minimální četnost odběru vzorků. Pro stěžovatelku by z nařízení vyplývalo pouze to, že si o vhodné četnosti odběru vzorků rozhodne sama. Posupovala v souladu s nařízením, jelikož přizpůsobila četnost odběru vzorků povaze a velikosti svého podniku. Správní orgán I. stupně nebyl oprávněn pokutu uložit, jeho rozhodnutí je nejen nezákonné, ale i protiústavní. Správní soud pochybil, pokud toto jednání schválil.

[10] Ačkoliv v obdobných věcech Nejvyšší správní soud zaujal stejný názor jako nyní městský soud (např. rozsudek ve věci sp. zn. 4 Ads 114/2012, sp. zn. 4 Ads 36/2012 nebo rozsudek ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012 - 53), stěžovatelka je přesvědčena, že nebyly zohledněny všechny aspekty případu a navrhuje, aby devátý senát věc předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí, případně aby položil předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie.

[11] Nesouhlasí dále s tím, jakým způsobem městský soud vyložil pojem závod použitý v příloze I, kapitole 3, bodu 3.2 citovaného nařízení. Závod nelze ztotožňovat s pojmem potravinářský podnik, jehož definici obsahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Úmyslem českého ani evropského zákonodárce jistě nebylo postihnout povinností provádět odběry vzorků masa jedenkrát týdně jakoukoli jednotku potravinářského podniku, která by měla charakter kiosku a docházelo by v ní k mletí masa. Uvedené by bylo absurdní. Proto veterinární zákon v § 24a obsahuje výjimku z aplikace nařízení č. 2073/2005.

[12] Stěžovatelka dále zmínila důkazy, které předložila správnímu soudu, konkrétně e-mailovou zprávu od dr. R. R., odborného veterinárního lékaře pro potraviny Magistrátu města Vídeň, včetně žádosti o jeho vyjádření. Městský soud se jimi odmítl zabývat, čímž se dopustil porušení práva na spravedlivý proces a zatížil tak soudní řízení vadou, která měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci samé. Z uvedených důkazů vyplývá, že podniky v Rakousku srovnatelné s provozovnou stěžovatelky nejsou povinny provádět kontroly s takovou četností, jakou vyžaduje žalovaná. Odlišný přístup v tuzemsku a v Rakousku narušuje volný pohyb zboží v rámci Evropské unie.

[13] Je dále přesvědčena, že její jednání, i kdyby naplňovalo skutkovou podstatu § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, rozhodně nebylo ani nebezpečné pro společnost dle § 3 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ani neohrozilo či neporušilo zájem společnosti a zdraví spotřebitele, proto ji nelze za toto jednání správně trestat. Má za to, že

pokračování

prováděla odběry vzorků soustavně dle regionálních dodavatelů masa vždy v jedné ze svých prodejen, čímž zajistila soustavnou kontrolu dodavatelů masa a jejich masných výrobků, s nimiž pracovala. Provádění jednoho odběru vzorků týdně v každé provozovně by pro ni bylo velmi organizačně-technicky a zejména finančně náročné, což omezuje ústavně zakotvené právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Stát do podnikatelské činnosti takovýmto způsobem nesmí zasáhnout. Interpretace nařízení, jak ji podává žalovaná, již překročila elementární pravidla férovosti.

[14] V druhé části kasační stížnosti upozornila na procesní pochybení žalované i soudu. Má za to, že v předcházejícím správním řízení došlo k procesním vadám, pro něž měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit. Soud u řady námitek uvedl, že jsou opožděné. Stěžovatelka má však za to, že k některým námitkám měl přihlídnout z úřední povinnosti, a to zejména k námitce absence společenské nebezpečnosti jednání. Absentuje-li totiž společenská nebezpečnost jednání, nemůže se jednat o správní delikt.

[15] Další argumentace se týká pochybení žalované a správního orgánu I. stupně, které nespojily řízení o více správních deliktech stěžovatelky v rámci své věcné působnosti do jednoho řízení. V případě prokázání viny by za delikty měl být uložen úhrnný, popř. souhrnný trest, a to v souladu se zásadou absorpční, na které je správní trestání vystavěno. V posuzovaném případě byla naopak nepřipustně aplikována zásada kumulační. Tímto postupem se správní orgány snažily poškodit stěžovatelku. K tomu dodává, že za porušení týchž povinností v jiných řízeních jí byla ukládána pokuta ve zcela odlišné výši; nebyl tak respektován § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle kterého správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově stejných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Městský soud se uvedenou námitkou vůbec nezabýval, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností a porušil právo na spravedlivý proces. Současně fakticky došlo i k porušení jejího vlastnického práva, jelikož jí byla uložena nezákonná a protiústavní pokuta.

[16] Ze všech shora uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalované a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[17] Podáním ze dne 25. 3. 2015 stěžovatelka doplnila kasační stížnost o důkazy na podporu svého právního názoru, a to stanovisko Spolkového ministerstva zdravotnictví Rakouské republiky, memorandum advokátní kanceláře a příručku Rakouský potravinářský kodex, jehož součástí je i Směrnice pro správnou hygienickou praxi a aplikaci zásad HACCP při porážení a bourání hovězího dobytka, prasat, ovcí, koz a lichokopytníků a také při výrobě masných výrobků. Z těchto dokumentů dovodila, že její provozovna splňuje stanovené podmínky pro rakouské maloobchody, které patří do kategorie prodejen, jež si samy určují četnost odběru vzorků. Poukázala na skutečnost, že rakouská směrnice pro správnou hygienickou praxi a aplikaci zásad HACCP byla poskytnuta Evropské komisi, která v ní neshledala žádný rozpor s nařízením č. 2073/2005. Připustila, že rakouská právní úprava není součástí právního řádu České republiky, ovšem vzhledem ke členství v Evropské unii a zásadám volného trhu se právní řády jednotlivých členských zemí harmonizují, a nelze je tedy považovat za „izolované ostrovy“. Z rozdílnosti postupů uplatňovaných v Česku a Rakousku stěžovatelka dovodila, že cíl

pokračování

nařízení č. 2073/2005, tedy sjednocení právních řádů v oblasti potravinového práva, nebyl naplněn. V rámci jednotného trhu dochází k diskriminaci českých provozovatelů prodejen maloobchodu. Vymezila se proti závěrům Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ve věci sp. zn. 4 Ads 64/2013, v souvislosti s fungováním volného trhu. Zdůraznila, že je nepřijatelné, aby stejné jednání bylo v České republice považováno za správní delikt, zatímco v Rakousku nikoliv. V souvislosti s rozdílným přístupem rakouských a českých veterinárních orgánů znovu upozornila na nutnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie a poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2011, sp. zn. 29 Cdo 2181/2008, v němž je citován rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 CILFIT. Rozsudky dovozují podmínky, za jakých je výklad práva Evropské unie zjevný. Těmito podmínkami se městský soud nezabýval.

[18] Žalovaná se k podané kasační stížnosti ani k jejímu doplnění nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Základem sporu je otázka, zda se na na činnost stěžovatelky vztahují povinnosti vyplývající z nařízení č. 2073/2005. Nejvyšší správní soud se ohledně této otázky ztotožnil s právním názorem městského soudu.

[21] Podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství na úseku veterinární péče, anebo nesplní závazné pokyny orgánu veterinární správy.* Podle § 72 odst. 3 veterinárního zákona *[z]a správní delikt se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. h) až l) a p).*

[22] Podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 *[p]rovozovatelé 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.* Podle druhého odstavce téhož článku *[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 potravin.* Četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin.

pokračování

[23] V příloze I kapitole 3 oddílu 3.2 nařízení č. 2073/2005 je mimo jiné stanoveno, že *[b]ěhem každého vzorkování se odebírají namátkové vzorky z pěti jatečně upravených těl. Místa odběru vzorků se vyberou s ohledem na porážkovou technologii používanou v jednotlivých závodech. ... 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.* Dále jsou zde vymezeny podmínky, za kterých může být četnost odběrů pro účely vyšetření snížena, zpravidla se jedná o snížení četnosti na jednou za 14 dní, pokud jsou po určitý počet (například šest či třicet) po sobě jdoucích týdnů získávány vyhovující výsledky. Nadto je v příloze I kapitole 3 oddílu 3.2 nařízení č. 2073/2005 stanoveno *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.*

[24] Stěžovatelka tuto námitku uplatňuje opakovaně, a to bez ohledu na to, že předložená otázka byla zdejším soudem v řízeních za její účasti v minulosti opakovaně vypořádána; lze poukázat např. na již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Ads 104/2012 či sp. zn. 4 Ads 36/2012 a značná pozornost pak byla této otázce věnována v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 4 As 43/2015 - 40, v němž soud vyložil: *Nejvyšší správní soud opakuje, že ani v nyní projednávané věci nebylo možné dospět k závěru, že by se nařízení č. 2073/2005 vztahovalo pouze na velkovýrobce, naopak je z něj zřejmé, že se vztahuje i na maloobchodníky, pokud tyto provozují výrobu masných výrobků, mletého masa a masných polotovarů.*

[25] Soud nemá důvodu se od konstantní judikatury odchýlit ani v nynější věci. Není pochyb o tom, že dotčená provozovna funguje jako prodejna masa a uzenin, v níž dochází mimo jiné k výrobě masných polotovarů. Proto byla stěžovatelka v souladu s přílohou I kapitolou 3 bodem 3.2 nařízení č. 2073/2005 povinna alespoň jednou týdně odebírat vzorky masa k mikrobiologickým rozborům. K závěru, že výše citovaná ustanovení dopadají i na její činnost, správně dospěly žalovaná i městský soud. Jelikož nedostála své povinnosti, aniž jí byla udělena příslušná výjimka, dovodila žalovaná správně, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona.

[26] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se plně ztotožnil s úplnými a přesvědčivými závěry městského soudu, pro větší stručnost na ně odkazuje a uzavírá, že pokud v provozovnách stěžovatelky dochází k výrobě masných polotovarů, byť maloobchodním způsobem, pak tato činnost podléhá povinnostem vyplývajícím z nařízení č. 2073/2005 a stěžovatelka tedy byla povinna v pravidelných intervalech odebírat vzorky tak, aby četnost odběru vzorků k vyšetření podle mikrobiologických kritérií odpovídala četnosti odběru vzorků stanovené v příloze I k nařízení č. 2073/2005, jak je požadováno v čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení.

[27] Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že ji zákonodárce vyjmul z plnění těchto povinností zákonem č. 182/2008 Sb., kterým vložil do veterinárního zákona ustanovení § 24a, pak Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že uvedené ustanovení nedopadá na povinnosti, za jejichž neplnění byla sankcionována. Ke stejnému závěru ostatně zdejší soud dospěl i ve své předchozí judikatuře, například v rozsudku ze

pokračování

dne 3. 7. 2014, č. j. 6 Ads 83/2013 – 103 nebo v již zmiňovaném rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 43/2015. Jak konstatoval šestý senát: *ustanovení § 24a veterinárního zákona se sice týká provozoven maloobchodu, v nichž se připravuje maso a masné výrobky určené pro přímý prodej spotřebiteli v místě provádění uvedených činností, avšak výjimka pro provozovny vyrábějící méně než 7,5 t masných výrobků týdně se týká pouze povinností vyplývajících z nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004. To vyplývá již ze samotného znění citovaného ustanovení, které téměř doslova přejímá názvy nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004.* Čtvrtý senát doplnil, že ustanovení § 24a bylo do veterinárního zákona doplněno zákonem č. 182/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona byl rozeslán jako sněmovní tisk č. 287/0, jehož přílohou je i dokument označený „Rozdílová tabulka návrhu předpisu ČR s legislativou ES“. V tomto dokumentu je výslovně zakotvena souvislost § 24a veterinárního zákona s čl. 1 odst. 5 písm. c) bodu c) nařízení č. 853/2004, podle kterého [členské státy mohou přijmout vnitrostátní opatření s cílem vztáhnout požadavky tohoto nařízení na maloobchodní zařízení na svém území, na něž by se podle písmen a) nebo b) nevztahovaly. Vzhledem k tomu, že evropské předpisy nekonkretizují hranici, do které lze zařízení považovat za maloobchodní, je evidentní, že český zákonodárce vytvořil § 24a veterinárního zákona proto, aby v rámci prostoru, který mu poskytl výše citovaný čl. 1 odst. 5 písm. c) bodu c) nařízení č. 853/2004, přesněji vymezil, na která zařízení se toto nařízení vztahuje a na která již nikoliv. Přitom podle čl. 1 odst. 1 a 2 nařízení č. 854/2004 [tímto nařízením se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu. Vztahuje se pouze na činnosti a osoby, na něž vztahuje nařízení (ES) č. 853/2004. Zde je třeba upozornit, že v případě nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004 je situace zcela odlišná v tom, že tyto nepočítají s tím, že by se na maloobchody vztahovaly, pokud tak nestanoví vnitrostátní právní úprava (viz čl. 1 odst. 5 písm. c) bod c) nařízení č. 853/2004 a čl. 1 odst. 1 a 2 nařízení č. 854/2004). Český zákonodárce využil možnosti, kterou mu dávají tato nařízení a v § 24a veterinárního zákona vymezil, na která zařízení se nařízení vztahují (viz citace). Naopak nařízení č. 2073/2005 vychází z jiné koncepce. Konkrétně jeho příloha I., kapitola 3, bod 3.2 se vztahuje na veškeré provozovatele potravinářských podniků provozujících jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso, masné polotovary nebo mechanicky oddělované maso, přičemž je-li to 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. Nařízení č. 2073/2005 tedy umožňuje individuální vynětí maloobchodů ze své působnosti, nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004 naopak umožňují rozšířit svou působnost i na maloobchody.

[28] Tento výklad podporuje i důvodová zpráva k zákonu č. 182/2008 Sb. (k tomu viz sněmovní tisk č. 287/0, přístupný na www.psp.cz): *Cílem navrhovaného ustanovení veterinárního zákona je zajistit, aby z režimu hygienických pravidel pro potraviny živočišného původu a z dosahu státního veterinárního dozoru nad nimi neunikalo velké množství některých druhů potravin, které jsou upravovány a prodávány hlavně tzv. obchodními řetězci. To je nezbytné v zájmu udržování vysoké úrovně bezpečnosti všech potravin živočišného původu a ochrany spotřebitele. Uvedené ustanovení také vylučuje z povinnosti označovat značkou zdravotní nezávadnosti, popřípadě identifikační značkou, živočišné produkty z vlastní výroby, které výrobce prodává ve svém zařízení v místě výroby přímo konečnému spotřebiteli.*

pokračování

[29] Lze tedy shrnout, že činnost stěžovatelky nepochybně podléhá povinností vyplývajícím z nařízení č. 2073/2005, výklad relevantních právních norem je jednoznačný a nepochybný, a je v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Soud neshledal, že by žalovaná nebo správní orgán I. stupně postupovali v tomto kontextu nesprávně a plně se ztotožňuje s jejich právním názorem.

[30] Soud nevyhověl žádosti, aby vyzval žalovanou k předložení metodického návodu ze dne 13. 8. 2012, č. j. SVS/2012/011456, neboť žádost byla soudu předložena poprvé až v kasační stížnosti, tudíž opožděně. Stejně tak metodický návod ze dne 22. 1. 2014, č. j. SVS/2014/009297-G byl předložen až spolu s kasační stížností, tedy taktéž opožděně (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). S metodickými pokyny související námitky jsou navíc bezpředmětné. Totéž ostatně konstatoval soud již v rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 43/2015.

[31] Nelze se ztotožnit ani s názorem, že právní úprava, dle níž byla stěžovatelka sankcionována, je nejednoznačná, a proto nemůže být vykládána k její tíži. Soud zastává názor, že, jak již bylo nastíněno výše, posuzovaná právní úprava umožňuje jednoznačný výklad. Právní předpis tak splňuje podmínky přesnosti, jasnosti a srozumitelnosti a lze samozřejmě požadovat, aby adresáti norem se jimi řídili, případně byli za jejich porušení trestáni. Stěžovatelka se opakovaně snaží prosadit svůj vlastní výklad relevantních ustanovení a na základě něho namítá porušení zásady *in dubio mitius*. Taková argumentace je však zcela nepřipustná a účelová. Ani výklad pojmu „v případě potřeby“, kterým se snaží docílit alespoň toho, že byla oprávněna stanovit četnost odběru vzorků ona sama, není v nynějším případě relevantní, navíc tato námitka byla poprvé vznesena až v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, tedy opožděně, a proto nebyla předmětem soudního přezkumu (viz § 104 odst. 4 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 – 39, jehož právní věta zní: *Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby.* Jak již bylo vyloženo výše a je v souladu s konstantní judikaturou, na prodejny stěžovatelky se vztahuje celé nařízení č. 2073/2005, včetně přílohy I a včetně požadavků na četnost odběru vzorků.

[32] Nic na tom nezmění ani argumentace ohledně použití pojmů „potravinářský podnik“, „zařízení“ a „závod“. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatelka provozuje prodejnu potravin, v nichž dochází mimo jiné k výrobě masných polotovarů, takže dle nařízení č. 178/2002 naplňuje pojem „potravinářský podnik“ uvedený v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005. Potravinářským podnikem se dle nařízení rozumí veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin. Jak již uvedl soud v rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 43/2015 *nařízení č. 178/2002 sice definuje pojmy pouze pro vlastní účely, nicméně i taková definice představuje vodítko pro interpretaci téhož pojmu, který není speciálně definovaný v jiném nařízení, a jehož obvyklý jazykový smysl této interpretaci neodporuje. Z pouhé skutečnosti, že zákonodárce v příloze I kapitole 3 oddílu 3.2 naposledy uvedeného nařízení použil spojení „provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení“, nevyplývá, že by zamýšlel z rozsahu působnosti této části přílohy vyjmout maloobchodní provozovny. Obdobně jako je pojem „potravinářský podnik“ definován v nařízení č. 178/2002,*

pokračování

je i pojem „zařízení“ definován pouze pro vlastní účely v čl. 2 odst. 1 písm. c) nařízení č. 852/2004, a to jako jakákoli jednotka potravinářského podniku. Uvedená definice, ani obecný jazykový význam tohoto pojmu tedy ze svého obsahu nikterak nevylučuje maloobchodní provozovny... Pojem „maloobchod“ je definován v čl. 3 odst. 7 nařízení č. 178/2002, přičemž z této definice vyplývá, že patří do množiny pojmu „potravinářský podnik“. Článek 3 nařízení č. 2073/2005 má tedy stejné normativní účinky, ať už v něm tento pojem je, či není výslovně uveden, přičemž zákonodárce jej zřejmě zmínil pouze proto, aby zdůraznil rozsah tohoto ustanovení. Rozhodně se nelze domnívat, že takto komplikovaně, tedy skrze čl. 3 nařízení č. 2073/2005, usiloval o ovlivnění interpretace čl. 4 téhož nařízení, jestliže mohl zakotvit předmětnou výjimku výslovně v tomto ustanovení, a to pojmem definovaným potravinovým právem. Mezi pojmy „zařízení“ a „maloobchod“ nemusí být rovnítko, nicméně stěžovatelka nevysvětlila, proč by měly být zcela odlišné; tomu ostatně nenasvědčuje ani srovnání s jinými jazykovými verzemi nařízení.

[33] Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že by ji zákonodárce užitím pojmů „závod“ a „zařízení“ vyňal z povinností uložených v čl. 4 odst. 1 citovaného nařízení. Jedná se totiž o pojmy, které nepochybně dopadají i na maloobchodní provozovny, což lze shledat i z anglické verze citovaného nařízení, která v tomto smyslu užívá pojmy „premises“ a „establishments“. Tyto pojmy jsou navíc užity v příloze citovaného nařízení, která konkretizuje v něm stanovené povinnosti (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Ads 83/2013). Od závěrů zde uvedených nemá kasační soud důvodu se odchýlovat ani v nyní souzené věci.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal důvody k tomu, aby se odklonil od své stávající judikatury a předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. V dřívějších rozhodnutích je vypořádána jak námitka ustanovením § 24a veterinárního zákona (kterou ostatně vypořádal Nejvyšší správní soud i v tomto rozhodnutí), tak argumentace ve smyslu, že nejednoznačnou normu je nutno vykládat ve prospěch jejího adresáta (s tím se soud ztotožňuje, nicméně posuzovaná právní úprava je v projednávané věci zcela jednoznačná, viz například rozsudek ve věci sp. zn. 4 As 43/2015). Soud se již vyjadřoval rovněž k předloženému metodickému návodu (opět viz rozsudek čtvrtého senátu sp. zn. 4 As 43/2015) a s ním související argumentaci vyhodnotil jako bezpředmětnou. Devátý senát se s dřívějšími závěry ztotožnil, nezastává tak právní názor odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, a proto nebyl dán důvod, aby byla věc postoupena rozšířenému senátu.

[35] Další námitka se vztahuje k důkazu předloženému v řízení před městským soudem, tj. e-mailové komunikaci s panem R. R., odborným veterinárním lékařem pro potraviny magistrátu města Vídeň, Úřadu pro trh, Ředitelství bezpečnosti potravin. Městský soud shledal provedení důkazu nadbytečným, jelikož názor jmenovaného lékaře na aplikaci nařízení č. 2073/2005 není pro žalovanou ani pro soud nikterak závazný. Navíc odpověď přímo popírá stěžovatelčin názor, že nařízení se nevztahuje na maloobchod a dále pojednává o zvláštní úpravě pro Rakousko. Nejvyšší správní soud může za této situace pouze zhodnotit, zda bylo neprovedení důkazu správným postupem.

[36] Předložené důkazy vztahující se k rakouské právní úpravě neprokazují, že by v České republice docházelo k nepřipustné, nebo nepřipustně odlišné aplikaci přímo

pokračování

použitelných předpisů Evropské unie. Důkaz e-mailovou korespondencí není pro soud závazný a osobní názor rakouského veterinárního lékaře, případně ani rakouská praxe, nemohla změnit právní názor městského soudu, na němž vystavěl své rozhodnutí, které navíc bylo zcela opřeno o judikaturu jemu nadřízeného soudu.

[37] K námitce narušení volného trhu lze uvést, že právní normy, jejichž porušení je stěžovatelce vytýkáno, byly přijaty právě z důvodu zakotvení jednotného rámce pro zajištění zdravotní nezávadnosti masných výrobků uváděných na trh členských států Evropské unie (jak už ostatně judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ads 83/2013). Pokud byl jejich výklad správními orgány výše shledán jako správný a souladný se zásadami evropského potravinového práva, nelze v jejich aplikaci spatřovat omezení volného pohybu zboží a kapitálu jako jednoho ze základních principů Evropské unie ani omezení práva podnikat garantovaného čl. 26 Listiny. Stěžovatelka sice může vnímat povinnost periodicky provádět kontroly svých produktů jako určité omezení, to je však důsledkem legitimního cíle legislativy Evropské unie, jímž je zajištění stejného standardu bezpečnosti potravin ve všech členských státech. V tomto ohledu je právně relevantní pouze požadavek harmonizace s právem evropským, nikoli s vnitrostátním právem jiného členského státu (Rakouska).

[38] Ani v nynější věci, stejně jako v množství předchozích, v nichž stěžovatelka vystupovala jako účastník řízení, neshledal soud důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Podrobně se touto otázkou zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 43/2015, na nějž nyní odkazuje. V uvedeném rozsudku se soud zabýval i posouzením příslušných pasáží nařízení z hlediska doktríny *acte claire*. Jak plyne z již uvedeného, soud nemá pochybnosti, že se nařízení č. 2073/2005 na provozovny stěžovatelky vztahuje. Nařízení je jednoznačné a srozumitelné a nejsou dány pochybnosti o nutnosti jeho aplikace. Proto není důvodu obracet se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou, jak byla vymezena v kasační stížnosti.

[39] Z rozsudku Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 29 Cdo 2181/2008 a rozsudku Evropského soudního dvora ve věci CILFIT vyplývají podmínky, které prokazují naprostou zjevnost aplikace příslušného nařízení (prokazují, že se jedná o *acte claire* a není nutno obracet se na Soudní dvůr Evropské unie): 1) porovnání jednotlivých jazykových verzí textu, 2) užívání terminologie a právních pojmů práva Evropské unie, 3) vzetí zřetel na odlišnosti interpretace práva Evropské unie, 4) přesvědčení o tom, že výklad správního soudu je stejně zjevný soudům ostatních členských států a Soudnímu dvoru. Tyto podmínky byly ve vztahu ke stěžovatelce Nejvyšším správním soudem již posuzovány, níže jsou tedy pouze shrnuty závěry již přijaté.

[40] První podmínkou se zdejší soud zabýval zejména v rozsudku ve věci sp. zn. 4 Ads 36/2012 a v jím aprobovaném rozsudku městského soudu ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 298/2008 – 52. Kasační soud si dovoluje zcela správné závěry převzít: *Nadpis příslušné části přílohy I nařízení, kterou správní orgány v této věci aplikovaly – tedy její kapitoly 3 oddílu 3.2 – zní: „odběr vzorků na jatkách a v závodech vyrábějících mleté maso (v anglickém znění premises producing minced meat, ve francouzském znění les lieux de production de viandes hachées) a masné polotovary k bakteriologickému vyšetření“. Povinnost, za jejíž porušení byla žalobkyně postižena, je upravena textem tohoto znění: „provozovatelé*

pokračování

potravinářských podniků provozující jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso (v anglickém znění establishments producing minced meat, ve francouzském znění des établissements producteurs de viande hachée), 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. Dle názoru soudu je tedy zřejmé, že tato 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, což je pojem širší. Kromě toho ani z dalších jazykových verzí není patrné, že by nařízení v této části chtělo omezit svou působnost pouze na „závody“ tak, jak je chápe žalobkyně (tedy zřejmě jakési továrny, jejichž hlavním předmětem činnosti je právě výroba mletého masa a masných polotovarů – na rozdíl od žalobkyně, pro niž je to činnost pouze doplňková a která provozuje pouze prodejny); jak anglické premises, tak francouzské lieux de production označují v nejobecnějším slova smyslu provozovny či místa, kde dané masné výrobky vznikají. Není přitom spor o to, že v zařízeních, provozovnách či prodejnách žalobkyně se vyrábějí mleté směsi a masné polotovary. Jen pro doplnění soud uvádí, že ani z dalších jazykových verzí nelze dovodit, že by slovo „závod“ v nadpisu příslušné kapitoly znamenalo, že se bude kapitola vztahovat pouze na některé (větší) provozovatele potravinářských podniků. Například v německé a slovenské verzi je v nadpisu kapitoly 3 oddílu 3.2 a v textu této části nařízení upravujícím povinnost provádět odběry vzorků pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně použit stejný termín, tj. německé „betriebe“ a slovenské „prevádzkarne“.

[41] K druhé podmínce soud konstatuje, že terminologie a právní pojmy práva Evropské unie byly v řízení před městským soudem používány a i v kasačním řízení je s nimi pracováno. K tomu postačí poukázat na body [32] a [33] tohoto rozsudku. Obdobně se touto problematikou zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ve věcech sp. zn. 4 Ads 36/2012, sp. zn. 4 Ads 104/2012, sp. zn. 4 Ads 114/2012 či sp. zn. 4 Ads 64/2013.

[42] K třetí podmínce soud uvádí, že neshledal žádné odlišnosti interpretace posuzovaného nařízení a stěžovatelka ani žádné odlišnosti nespecifikovala. Z výše uvedené argumentace však zcela zřetelně vyplývá, že nařízení č. 2073/2005 se na prodejny stěžovatelky vztahuje a tento závěr plyne jak z českých, tak z evropských právních předpisů. Opět nutno konstatovat, že ani v předchozích rozhodnutích kasačního soudu nebyly interpretační odlišnosti shledány.

[43] K poslední podmínce bylo odkazováno zejména na rakouskou právní úpravu, která je dle stěžovatelky založena na odlišném výkladu nařízení č. 2073/2005. S tím se ale Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. V první řadě je nutno uvést, že podklady, z nichž je dovozováno, jak je nařízení aplikováno v Rakousku, byly poprvé doloženy až dne 26. 3. 2015, tedy městský soud neměl možnost se k nim vyjádřit a zabývat se jimi. Kasační přezkum spočívá v přezkumu napadeného rozhodnutí, závěrů v něm uvedených, a postupu soudu a není možné přezkoumávat něco, co městský soud neměl k dispozici. Tyto listiny mohly být uplatněny již v řízení před městským soudem, v kasačním řízení jsou tedy předloženy opožděně. Navíc se nejedná o dokumenty, které by byly ze své povahy závazné pro české soudy. Ty by tedy neměly povinnost názory v dokumentech vyjádřené přejímat nebo z nich vycházet.

[44] Nad rámec Nejvyšší správní soud konstatuje, že předložené dokumenty navíc

pokračování

ani nenavědčují závěru, že by v Rakousku docházelo k odlišné interpretaci posuzovaného nařízení oproti České republice a nelze tudíž dovodit, že by rakouské soudy neměly považovat výklad nařízení č. 2073/2005 za zjevný. Z tvrzení stěžovatelky neplyne, že by v Rakousku vyšli z toho, že nařízení č. 2073/2005 se vůbec na maloobchody nevztahuje, pouze, na rozdíl od České republiky, rakouská veřejná správa realizuje přípustnou výjimku podle vlastního potravinářského kodexu, tedy obecně, pro všechny stanovené případy. To neznamena, že by tak musela činit i česká veřejná správa či zda je tato praxe rakouských orgánů v souladu se všemi podmínkami nařízení. V České republice mohou být výjimky uděleny individuálně, čehož ostatně stěžovatelka pro některé své provozovny již využila, jak vyplývá z napadeného rozsudku. V České republice tak nedochází k nepřipustné, či nepřipustně odlišné aplikaci přímo použitelných předpisů Evropské unie.

[45] Městský soud ve svém posouzení dospěl k závěru, že není důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Neměl žádnou pochybnost o tom, že na stěžovatelku dopadají povinnosti stanovené v nařízení č. 2073/2005, a to s četností dle přílohy I. kapitoly 3, bodu 3. 2 tohoto nařízení. Tento závěr je zcela v souladu s výše uvedeným a taktéž v souladu se stávající judikaturou správních soudů (jak na úrovni krajských soudů, tak na úrovni Nejvyššího správního soudu). Stručnější odůvodnění již judikatorně řešené otázky, navíc otázky řešené v řízeních, jejichž účastníkem byla sama stěžovatelka, nemůže způsobit nezákonnost napadeného rozsudku.

[46] Dále namítla, že ve svých prodejnách důsledně dbá na dodržování hygienických pravidel a zachovávání zásad HACCP, umožňuje kontroly orgánům veterinární správy, pravidelně provádí mikrobiologické rozborů a dosud se v žádné z jejích prodejen nevyskytl závažnější problém týkající se mikrobiologické kvality potravin. Její jednání tak neohrozilo či neporušilo zájem společnosti, nebyla jí naplněna materiální stránka správního deliktu, a proto ji za toto jednání nelze trestat. V rámci správního řízení bylo postaveno najisto, že stěžovatelka v případě kontrolních zjištění vedoucích k vydání žalobou napadených rozhodnutí správních orgánů naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 a přílohou I kapitola 3 bod 3.2 nařízení č. 2073/2005, neboť v jednotlivých provozovnách Novák maso-uzeniny opakovaně nezajistila provádění vyšetření podle mikrobiologických kritérií u masných polotovarů, konkrétně zkoušek vzorků na salmonelu a Escherichia coli, a to v souladu se zásadami HACCP a správné hygienické praxe.

[47] Skutková zjištění žádným způsobem nepochybňuje a svou obhajobu zakládá na tom, že požadavkům zákona je z její strany učiněno zadost jiným než právem předvídaným způsobem. Vzhledem k výše provedenému výkladu relevantních právních ustanovení je zřejmé, že právní úprava čl. 4 odst. 1 a 2 ve spojení s přílohou I kapitola 3 bod 3.2 nařízení č. 2073/2005 se nepochybně vztahuje na stěžovatelku jako na provozovatele potravinářského podniku ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení č. 178/2002, resp. provozovatele jednotlivých závodů jako součástí podniku. O četnosti odběru vzorků tak nemůže rozhodnout sama, ale závazně ji stanoví příloha I citovaného nařízení. Přístup stěžovatelky, která se vědomě a systematicky odmítá podříditi požadavkům platného práva s odkazem na (údajný) vlastní systém kontrol, nepochybně může vyústit v ohrožení zdraví spotřebitelů, neboť ohledně těchto výrobků není dlouhodobě dodržován zákonný standard preventivních opatření k zajištění zdravotní nezávadnosti. Její jednání proto nejen že

pokračování

vykazuje materiální znak správního deliktu, ale s ohledem na její opakovaný a systematický odpor vůči plnění požadavků zákona lze společenskou nebezpečnost (škodlivost) jejího jednání vnímat jako vysokou.

[48] Námitka zásahu do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod se neobjevila v žalobě, ale až v replice na vyjádření žalované k žalobě, a městský soud ani Nejvyšší správní soud tak nebyl povinen se jí zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Soud pouze na okraj odkazuje na bod [36] tohoto rozsudku. Pokud jde o s tím související námitku finanční náročnosti prováděných kontrol, soud plně odkazuje na vypořádání námítky městským soudem. Povinnosti provádět odběry vzorků nestíhají pouze stěžovatelku, ale i další osoby podnikající v tomtéž oboru, pro něž jsou stejně finančně náročné. Nejsou však bezvýjimečné a lze se jich zprostit splněním podmínek pro vynětí z četnosti vyšetřování vzorků.

[49] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť se městský soud nezabýval námitkou absence společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání. S ohledem na rozsudky ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 59/2012 – 38 a ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, je nutno přisvědčit názoru, že je třeba vždy zkoumat materiální stránku deliktů, a to ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj. V závěrech městského soudu neshledal soud závažné porušení principů plynoucích z citované judikatury. Městský soud sice odmítl zabývat se konkrétní námitkou, která byla uplatněna opožděně, *obiter dictum* se však k problematice existence společenské nebezpečnosti v jednání stěžovatelky vyjádřil, a shledal materiální stránku správního deliktu zcela bez pochyb naplněnou a společenskou nebezpečnost jejího jednání velmi vysokou. Dospěl tak ke stejnému závěru jako Nejvyšší správní soud, který se toutéž námitkou zabýval z hmotně právního hlediska v bodech [46] a [47] tohoto rozsudku. Vyjádřil tedy svůj postoj k otázce namítané absence společenské nebezpečnosti, námitkou se tudíž fakticky zabýval, a jeho rozsudek tak netrpí vadou, která by způsobovala nepřezkoumatelnost.

[50] Stěžovatelka dále namítala, že žalovaná, respektive správní orgán I. stupně, byl povinen spojit řízení o více údajných deliktech, jelikož trestání za tyto údajné delikty spadá právě do věcné působnosti orgánů veterinární správy. Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. V první řadě není z kasační stížnosti zřejmé, o jaké jiné delikty se má jednat (jakou naplnily skutkovou podstatu, kde byly spáchány, kdy byly spáchány apod.), v druhé řadě vedením samostatných řízení o jednotlivých správních deliktech nedošlo k nezákonnému postupu a jakémukoli zkrácení na procesních právech. Z § 140 odst. 1 (ve spojení s § 93 odst. 1) správního řádu vyplývá, že spojení (odvolacích) řízení není povinné, je věcí správního uvážení. To ostatně stěžovatelka nepopírá. Podstatné je, aby žalovaná řádně přezkoumala jednotlivá rozhodnutí krajské veterinární správy. Městský soud mohl uvedené posoudit pouze ve vztahu k rozhodnutí, které bylo žalobou napadeno, což učinil. K ostatním deliktům nebyl oprávněn se vyjadřovat. Správní orgán nemá povinnost spojit řízení jen proto, že mu případně vznikají zvýšené administrativní náklady, a skutečnost, že se stěžovatelka dopustila šesti deliktů, přirozeně přináší vyšší náklady spojené s uplatněním opravných prostředků i pro ni. Vedení samostatných řízení není v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení, náklady vznikly z důvodu nedovoleného chování. Odpovědnost za náklady řízení nemůže být přenášena na správní orgány. Nutno

pokračování

konstatovat, že i pokud by soud shledal, že odvolací řízení měla být spojena, nemohlo by to být důvodem pro zrušení rozhodnutí (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 – 62). Nic na uvedeném závěru nemůže změnit ani fakt, že nespojení řízení bylo odůvodněno složitostí vypracování případného rozhodnutí o spojených věcech. Ze strany žalované šlo o relevantní argumentaci v zájmu zachování zásady rychlosti správního řízení a v zájmu přehlednosti správních rozhodnutí.

[51] S námitkou vedení společného řízení byla spojena i námitka porušení zásady absorpce, která se poprvé objevila až v replice k vyjádření žalované k žalobě. Městský soud se proto blíže námitkou porušení absorpční zásady nezabýval, respektive vyjádřil se k ní pouze *obiter dictum*. Stěžovatelka má však za to, že skutečnost, že došlo k porušení absorpční zásady, vyplývá z faktu, že nebylo spojeno řízení o více jejích deliktech, ač toto řízení spojeno být mělo. Námitka porušení absorpční zásady tak logicky vyplývá z nespojení řízení, jde tedy pouze o rozšíření žalobního bodu, nikoliv o žalobní bod nový. Nejvyšší správní soud se obdobnou otázkou zabýval již v minulosti a dospěl k závěru, že zásada absorpce se může uplatnit i ve vztahu dvou formálně samostatných rozhodnutí (k tomu blíže rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, publ. pod č. 2248/2011 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 9 Afs 84/2012 – 38). Uplatnění absorpční zásady tedy není závislé na spojení řízení o správních deliktech, jedná se tudíž o dvě zcela samostatné námitky. Městský soud proto nepochybil, pokud k žalobní námitce uplatněné až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro rozšíření žaloby dle § 71 odst. 2 s. ř. s. nepřihlížel.

[52] Poslední námitka uplatněná v kasační stížnosti se týká výše pokuty. Upozorňuje na § 2 odst. 4 správního řádu, podle nějž má správní orgán dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tato námitka se však rovněž poprvé objevila až v replice k vyjádření žalované k žalobě, tudíž po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby, a je tedy opožděná. Stěžovatelka sice uvedla, že námitku uplatnila již v na straně 4 žaloby, žalobní námitka ale směřuje do odůvodnění uložené výše pokuty a srovnává ho s odůvodněním výše pokuty (4,4 násobně vyšší) uložené v prvním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo žalovanou k odvolání zrušeno. S touto žalobní námitkou se městský soud řádně vypořádal. Nelze mu klást k tíži, že nedomýšlel za stěžovatelku, jaké další důsledky a jakou další argumentaci z textu žalobní námitky dovozovala. Námitka porušení § 2 odst. 4 správního řádu tak byla uplatněna opožděně (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Městský soud námitku sice skutečně výslovně nevypořádal, neuvedl výslovně, že je opožděná, v závěru napadeného rozsudku však konstatoval, že „Celou řadu námitek žalobce poprvé uplatnil až v replice k vyjádření žalovaného“ a příkladmo některé takové námitky vyjmenoval. Je evidentní, že námitka porušení § 2 odst. 4 správního řádu je jednou z těchto námitek, což lze snadnou cestou dohledat (byla skutečně uplatněna v replice). Námitka tedy nebyla ve výčtu výslovně jmenována, avšak tento nedostatek nemůže způsobit nezákonnost napadeného rozsudku, jelikož je zcela zřejmé, že mezi tyto námitky patří.

[53] Dne 19. 2. 2015 byla soudu doručena žádost stěžovatelky o přerušení řízení z důvodu, že získala vyjádření Spolkového ministerstva pro zdraví Rakouské republiky, které nechá přeložit z německého do českého jazyka a zašle je na podporu své kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Do doby než bude vyhotoven překlad, tj. na dobu

pokračování

tří týdnů až jednoho měsíce, žádala o přerušení řízení. Soud neshledal přerušení řízení důvodným za situace, kdy dle pořadí projednávaných věcí nebylo reálné, že by věc byla ve vymezeném časovém horizontu rozhodnuta. O žádosti o přerušení řízení proto samostatně nerozhodoval.

[54] Dne 26. 3. 2015 bylo soudu doručeno podání, kterým byly doplněny důkazy – překlady rakouských textů (viz bod [17] tohoto rozsudku) na podporu právního názoru stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se podrobně námitkami zde uvedenými zabýval v bodech [38] až [45] tohoto rozsudku, na tomto místě na ně tedy odkazuje. Pro úplnost doplňuje, že námitky ohledně narušení volného trhu, diskriminace českých provozovatelů prodejen maloobchodu nebo komparativního výkladu potravinového práva jsou vzhledem k uvedenému liché. Stejně tak je bezpředmětné tvrzení stěžovatelky, že se v jejích prodejnách neobjevil žádný zásadní a spotřebitele ohrožující problém týkající se mikrobiologické kvality potravin. Tato skutečnost z hlediska rozhodnutí o vině není relevantní, neboť není součástí skutkové podstaty správního deliktu, kterého se dopustila (shodně viz rozsudek ve věci sp. zn. 4 As 43/2015).

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[56] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu