



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **MRAZÍRNY PLZEŇ - DÝŠINA a.s.**, IČ 25230484,
sídlem Dýšina 408, 330 02 Dýšina,
zastoupená Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou,
sídlem Lindleyova 2686/1, 160 00 Praha

proti
žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**,
sídlem Slezská 100/7, 120 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 12. 2019, č.j. SVS/2019/141910-G,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 11. 12. 2019, č.j. SVS/2019/141910-G, se zrušuje.
- II. Rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj ze dne 20. 8. 2019, č.j. SVS/2019/100351-P, se zrušuje.
- III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobkyně Mgr. Ivy Zothové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 11. 12. 2019, č.j. SVS/2019/141910-G (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Plzeňský kraj (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 20. 8. 2019, č.j. SVS/2019/100351-P (dále jen „*předběžné opatření*“ nebo „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo vůči žalobkyni nařízeno předběžné opatření následujícího znění: *„Dnem doručení tohoto rozhodnutí uvádět na trh drůbeží maso, které obdrží jako příjemce potravin z Polska v místě určení a které bude skladovat v provozovně na adrese Dýšina č. p. 408, 330 02 Dýšina, veterinární registrační číslo CZ 4288, až po obdržení výsledku laboratorního vyšetření vzorků odebraných z každé takové zásilky drůbežího masa (chlazeného, mraženého, dílů i celé drůbeže), který bude prokazovat jeho zdravotní nezávadnost a v případě vyšetření na salmonely prokazovat, že maso neobsahuje salmonelu. Každou jednotlivou zásilku tedy uvolnit okamžitě po obdržení vyhovujících výsledků laboratorního vyšetření. Vyšetření musí být provedeno v laboratoři, které bylo vydáno pro příslušný okruh vyšetřování osvědčení o akreditaci podle zákona o technických požadavcích na výrobky. Vyšetření musí zahrnovat minimálně jeden vzorek na zásilku na přítomnost salmonel. V případě zásilky děleného drůbežího masa tedy postačuje jeden vzorek na zásilku, nemusí být odebrány vzorky z jednotlivých dílů. Výsledky tohoto šetření musí provozovatel uchovávat po dobu dvou let. Příjemce drůbežího masa je povinen neprodleně předkládat každý vyhovující i nevhovující výsledek laboratorního vyšetření na přítomnost salmonel KVSP, a to prostřednictvím datové schránky: z5d8b62.“*
2. Správní orgán prvního stupně zahájil dne 29. 5. 2019 v provozovně žalobkyně veterinárně-hygienickou kontrolu. V rámci této kontroly provedl odběr vzorku produktu „*Kuřecí stehenní řízek bez kůže a kostí, datum výroby: 28. 5. 2019, datum použitelnosti: 3. 6. 2019*“ k ověření jeho zdravotní nezávadnosti v ukazateli Salmonella sp. V rámci této kontroly byla v kontrolovaném vzorku potravin „*Kuřecí stehenní řízek*“, chlazené, v celkovém množství 1 500 Kg šarže 20190528, datum použitelnosti: 3. 6. 2019, dodány do místa určení 29. 5. 2019 obchodní firmou PPHU PAWEL KACZOREK, 42-500 BEDZIN, ul. Zawale 22/3; Zakład Produkcyjny, 41-200 Sosnowiec, ul. Naftowa 77, Polsko, PL 24754003, zjištěna přítomnost patogenního organismu Salmonella sp. ve čtyřech jednotkách z pěti. Dle výsledků typizace se jednalo o sérovar Salmonella Newport. Na základě těchto zjištění bylo dne 10. 6. 2019 žalobkyni oznámeno zahájení správního řízení. Správní orgán prvního stupně dne 11. 6. 2019 rozhodl o nařízení mimořádných veterinárních opatření. Toto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo k odvolání žalobkyně zrušeno.
3. Následně pak správní orgán prvního stupně vydal prvoinstanční rozhodnutí. Toto bylo odůvodněno tak, že na základě výsledku laboratorního vyšetření vzorku potravin s názvem „*Kuřecí stehenní řízek bez kůže a kostí, chlazený, třída jakosti A, datum použitelnosti: 3. 6. 2019, číslo šarže: 20190528, dodané do místa určení 29. 5. 2019 obchodní firmou PPHU PAWEL KACZOREK, 42-500 BEDZIN, ul. Zawale 22/3; Zakład Produkcyjny,*

41-200 Sosnowiec, ul. Naftowa 77, Polsko, PL 24754003 WE“ byla prokázána přítomnost patogenního organismu *Salmonella* sp., sérovaru *Salmonella* Newport, ve čtyřech jednotkách z pěti. Správní orgán prvního stupně poukázal na čl. 17 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178“) a jeho čl. 14, podle nichž musí provozovatelé potravinářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce zajistit, aby potraviny splňovaly požadavky na bezpečnost potravin. Dále správní orgán prvního stupně poukázal na skutečnost, že salmonely jsou původci onemocnění salmonelózy a uvedl některé projevy tohoto onemocnění. Jako důvody prvoinstančního rozhodnutí pak správní orgán prvního stupně uvedl i to, že jeho prostřednictvím má dojít k eliminaci negativních důsledků pro spotřebitele.

4. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla. Žalovaná nejprve poukázala na ust. § 49 odst. 1 písm. d) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“), a ust. § 54 odst. 1 písm. h) a i), odst. 2 a odst. 3 téhož zákona. Rovněž poukázala na ust. § 61 odst. 1 až 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dále žalovaná poukázala na ust. § 3 odst. 1 písm. n) a o) veterinárního zákona a čl. 14 a čl. 17 nařízení č. 178. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že předběžné opatření bylo nařízeno s cílem maximální eliminace rizika v podobě ohrožení potravinového trhu bakterií salmonela, neboť z veřejně známých a dostupných informací vyplýval zvýšený počet salmonel v drůbežím mase dodávaném z Polska, který byl zaznamenán při laboratorních zkouškách v roce 2019. Tyto důvody dle žalované legitimně vedly k zatímní úpravě poměrů předběžným opatřením. Dále žalovaná uvedla, že nesouhlasila s žalobkyní zvoleným restriktivním výkladem nařízení č. 178. Žalovaná odmítla argumentaci žalobkyně, že nařízení č. 178 jako obecný předpis potravinového práva stanoví pouze obecné podmínky pro bezpečnost potravin, přičemž ke konkrétnímu posouzení nebezpečnosti musí tato vycházet z limitů stanovených ve zvláštních unijních právních předpisech. Ve vztahu k aplikaci nařízení č. 178 a nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 ze dne 15. 11. 2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny (dále jen „nařízení č. 2073“) nelze vycházet ze zásady *lex specialis derogat legi generali*, neboť nelze nikdy přesně stanovit rozsah parametrů či limitů, pro něž se potravina považuje za nebezpečnou. Žalovaná rovněž poukázala na další předpisy potravinového práva stanovující konkrétní požadavky na bezpečnost potravin. Kromě takových „pojmenovaných nebezpečí“ jsou však kritéria pro bezpečnost potravin obsažena v čl. 14 nařízení č. 178. Za jejich splnění nemůže být potravina považována za nebezpečnou. Žalovaná odmítla závěr žalobkyně, že zjištění sérovaru *Salmonella* Newport neznamená nebezpečnost potravin.
5. Žalovaná dále uvedla, že absence sérovaru *Salmonella* Newport v příloze I kapitole 1 bodu 1.28 nařízení č. 2073 neznamená nebezpečnost potravin pro lidi, nýbrž znamená pouze to, že předmětná potravina vyhověla nařízení č. 2073, z čehož však nelze jen právním výkladem dovozovat, že taková potravina je bezpečná a nemůže spotřebiteli nijak uškodit. Tento závěr žalobkyně byl dle žalované v rozporu s vědeckými poznatky a čl. 14 nařízení č. 178. Žalovaná dále uvedla, že žádný právní předpis nemůže vymezit všechny myslitelné parametry, pro které je potravina nebezpečná lidskému zdraví. Proto se pro sérovary salmonely neuvedené v příloze I kapitole 1 bodu 1.28 nařízení č. 2073 užije čl. 14 nařízení

č. 178, neboť patogenní jsou veškeré sérovary salmonel. Dle žalované z bodu 10 preambule nařízení č. 1086/2011, kterým se mění nařízení č. 2073, vyplývá, že předmětné kritérium bylo stanoveno pouze pro dva sérovary salmonely z ekonomických důvodů (předmětné sérovary *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium* byly v roce 2011, kdy bylo připravováno nařízení č. 1086/2011, příčinou 80 % všech případů salmonelózy), nikoliv proto, že by jiné sérovary nebyly považovány za nebezpečné. Nepřípadný byl dle žalované odkaz žalobkyně na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 30 A 26/2015, který se netýkal potravin živočišného původu ani mikrobiologických kritérií na výskyt salmonel. Dále žalovaná poukázala na informace zveřejněné na internetových stránkách Státního zdravotního ústavu týkající se vybraných infekcí hlášených v ČR v letech 2009-2018. K těmto uvedla, že dozorové orgány usilují s ohledem na aktuální hlášení infekcí v ČR o zajištění efektivnější a důraznější ochrany potravinového trhu v ČR. Mimořádná veterinární opatření (předběžná opatření) byly dle žalované s ohledem na potenciální rizika nutná i v případě sérovaru *Salmonella* Newport.

6. Žalovaná v napadeném rozhodnutí rovněž uvedla, že sérovar *Salmonella* Newport patří mezi pět nejčastěji se vyskytujících sérovarů salmonely u lidí. O jeho nebezpečnosti jakožto nebezpečnosti všech salmonel svědčily dle žalované i jednotlivé popisy epidemií salmonelóz zveřejněné na stránkách Evropského centra pro nákazy a prevenci. Žalovaná rovněž uvedla, že se lze opodstatněně domnívat, že zdrojem salmonel je drůbeží maso zahraničního původu, což potvrzují i výsledky úředních kontrol (k 14. 6. 2019 bylo dle žalované z 89 vzorků drůbeže původem ze zahraničí pozitivních na salmonelu 26). Žalobkyně předložené stanovisko EFSA ze dne 26. 3. 2009 se netýkalo drůbeže chované na maso ani masa samotného, pročez nesouviselo s projednávanou věcí, který se týkal zachytu patogenu přímo v masu. Z předmětného článku EFSA dle žalované nevyplývalo, že by sérovary *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium* byly jediné nebezpečné sérovary, když z něj vyplývalo toliko to, že jsou nejčastější. Žalovaná dále uvedla, že v roce 2018 onemocnělo salmonelózou 32 osob, u nichž byl zachycen sérovar *Salmonella* Newport. Žalovaná taktéž zdůraznila, že již ze strany 1 předmětného článku vyplývalo, že potenciál nebezpečnosti má jakýkoliv sérovar, který není adaptován na konkrétního nositele.
7. Dále žalovaná uvedla, že je to právě drůbeží maso, z něhož jsou salmonely nejčastěji izolovány. Obchodní zájmy žalobkyně nemohly převážit nad zájmem na ochraně zdraví. Žalobkyně dle žalované rovněž mohla využít jiných dodavatelů, pročez její podnikání nebylo nijak zásadně dotčeno. Předběžné opatření nebylo ani diskriminační. K tomuto žalovaná uvedla, že označení masa jako zdravotně nezávadného nebrání provádění kontrol ve státě místa určení. Toto dle žalované vyplývalo z čl. 3 odst. 6 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. 4. 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, a takový postup byl rovněž v souladu s čl. 36 Smlouvy o fungování Evropské Unie.
8. Žalovaná dále uvedla, že nedošlo ani k porušení zásady legitimního očekávání žalobkyně, neboť žalovaná skutkově obdobnou věc nikdy neřešila, pročez se prozatím nemohla vytvořit ustálená správní praxe. Z nových kontrolních akcí vztahujících se k masu původem z Polska vyplynul od počátku roku 2019 zvýšený záchyt bakterií *Salmonella*, včetně sérovaru Newport, i v drůbežím masu. Dále se objevily informace o nefunkčním veterinárním dozoru v Polsku.
9. Bez významu bylo dle žalované, že v systému RASFF byly informace o kontaminaci

jinými sérovary bakterie Salmonella než byla sérovar Enteriditis a sérovar Typhimurium uvedeny toliko jako informace značící nezávažné riziko. Pokud by potravina nebyla nebezpečná, v systému RASFF by uveřejněna vůbec nebyla.

II.

Žaloba

10. Proti shora uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu.
11. Žalobkyně v žalobě namítla, že nebylo na místě vydávat předmětné předběžné opatření, neboť nenastala žádná mimořádná okolnost, na základě které by bylo nutné taková opatření nařizovat. Dále vytkla správním orgánům, že předběžné opatření směřuje vůči veškerému masu z Polska, které je největším producentem a druhým největším vývozcem drůbežího masa v Evropské unii, aniž by byl prokázán častější výskyt bakterie Salmonella v drůbežím masu dovezeném z Polska. Žalobkyně nesouhlasila s žalovanou, která své závěry opřela o veřejně známé a dostupné informace, neboť se dle žalobkyně nejednalo o notoriety nepodléhající povinnosti dokazování. V závěru napadeného rozhodnutí sice bylo poukázáno na pět článků, z těchto se však pouze dva týkaly drůbežího masa. V jejich rámci navíc žalovaná informovala pouze o individuálním pozitivním testu na přítomnost bakterie Salmonella, nevyplýval z nich však větší výskyt salmonel v drůbežím masu dodávaném z Polska. Žalobkyně dále uvedla s poukazem na spotřebitelský test provedený časopisem dTest, že vzhledem k přítomnosti sérovaru Salmonella Newport nelze potravinu označit za nebezpečnou. Dle žalobkyně rovněž nebyl nijak prokázán větší výskyt salmonel v drůbežím masu dováženém z Polska. Pokud se předběžné opatření vztahovalo na celé území Polska, vedlo toto v konečném důsledku i k narušení volného pohybu zboží a bylo tak v rozporu s unijním právem. Správní orgány podle žalobkyně neprovedly individuální posouzení konkrétní potraviny a jejich odůvodnění bylo velmi obecné a nezhodnocovalo žádná konkrétní fakta případu. Jejich postup byl i v rozporu s principem proporcionality. Ve vztahu k bezpečnosti předmětné potraviny se správní orgány nezabývaly určením potravin k tepelné úpravě. Žalobkyně dále uvedla, že si byla vědoma, že nelze vyloučit kontaminaci nedodržením hygienických standardů při zacházení s masem, toto však nelze žalobkyni přikládat k tíži. Dle žalobkyně bylo nařízení č. 2073 vůči nařízení č. 178 v poměru speciální právní úpravy. Pokud pak nařízení č. 2073 považovalo za závadné pouze sérovary Enteriditis a Typhimurium, nebylo lze předmětnou potravinu obsahující sérovar Newport označit za nebezpečnou (výskyt onemocnění způsobený sérovarem Newport byl velmi nízký – žalovanou udávaný počet 32 onemocnění sérovarem Newport nebyl dle žalobkyně srovnán z celkovým počtem onemocnění). Dle čl. 10 nařízení č. 2073 toto podléhalo pravidelné revizi s ohledem na vědecko-technický a metodický pokrok. Evropská komise však ve vztahu k bakterii Salmonella žádné takové kroky nezahájila. K příloze č. 2 veterinárního zákona, dle níž může být původcem nebezpečné nákazy invazivní sérovar salmonely a jeho původci, žalobkyně uvedla, že je nutno s ohledem na nadřazenost unijního práva přednostně aplikovat nařízení č. 2073. Dále žalovaná uvedla, že dle nejnovější zprávy EFSA se sérovar Newport nevyskytuje mezi pěti nejčastějšími sérovary způsobujícími onemocnění salmonelóza. Správní orgány dle žalobkyně nesprávně vyložily neurčitý právní pojem „*potravina, která není bezpečná*“. Žalobkyně dále poukázala na odpověď Státní veterinární správy na žádost o informace podanou společností Bidfood ze dne 27. 6. 2019, z níž dle žalobkyně vyplynulo, že orgány veterinární správy nerozhodovaly v souladu se svou ustálenou správní praxí. Dle žalobkyně nebylo lze předmětnou potravinu označit za nebezpečnou i proto, že v systému RASFF bylo veškeré drůbeží maso obsahující jiné sérovary než Enteriditis a Typhimurium oznamováno

formou *Informace*, nikoliv *Varování*. Žalobkyně rovněž poukázala na vyjádření Evropské komise ze dne 6. 5. 2019 adresovaná společnosti Bidfood, z nichž dle žalobkyně vyplývalo, že posouzení potravin jako nebezpečné v případě záchytu sérovaru odlišného od sérovaru Enteriditis nebo Typhimurium musí být provedeno vždy individuálně.

12. V závěru žaloby žalobkyně namítla, že čerstvé kuřecí maso obsahující sérovar Salmonella Newport nebylo lze považovat za potravinu, která není bezpečná ve smyslu nařízení č. 178, neboť toto neobsahovalo sérovar Enteriditis nebo Typhimurium podle nařízení č. 2073. Žalobkyně rovněž uvedla, že měla pochybnosti o apolitičnosti postupu správních orgánů a o tom, zda tyto nepostupovaly protekcionisticky vůči českým producentům masa. Žalobkyně dále poukázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2019, č.j. 22 A 57/2019-66, který se týkal skutkově obdobné věci, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2016, č.j. 30 A 26/2015-100. Konečně žalobkyně navrhla, aby soud položil Soudnímu dvoru Evropské Unie předběžnou otázku ve vztahu k aplikační přednosti nařízení č. 2073 vůči nařízení č. 178, a zda je správný takový právní názor, že pokud čerstvé kuřecí maso neobsahuje sérovary Salmonella Enteriditis nebo Typhimurium, lze je i přesto označit za nebezpečnou potravinu ve smyslu čl. 14 nařízení č. 178.
13. Závěrem své žaloby žalobkyně navrhla napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc žalované k dalšímu řízení. Zároveň žalobkyně navrhla zrušit i rozhodnutí prvoinstanční.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

14. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě nejprve uvedla, že vydání napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí prvoinstančního bylo plně v pravomoci správních orgánů. Dále žalovaná zdůraznila, že pro vedení řízení o mimořádných veterinárních opatřeních nebyl zákonnou podmínkou výskyt onemocnění salmonelózou v lidské populaci či nějaký limit v počtu nemocných. Obdobně nemohlo obstát tvrzení, že by bylo povinností orgánů veterinární správy prokázat, že v masu dovezeném z Polska existoval častější výskyt salmonel oproti ostatním státům EU, neboť se řešila vždy aktuální situace a výskyt patogenu v konkrétním čase a místě. Žalovaná považovala za zcela nepřipadné argumenty stran výskytu salmonel v chovech zvířat, když v daném případě šlo o prokázaný výskyt již v konkrétních potravinách. Bylo nepochybné, že salmonely u živých zvířat byly zdrojem kontaminace potravin z nich vyrobených a následně i lidí. Žalovaná poukázala na to, že z kontrolních akcí zaměřených po aférách s výrobou potravin v Polsku na zde produkované maso vyplynul od počátku roku 2019 zvýšený záchyt bakterií rodu Salmonella, ať již v hovězím nebo v drůbežím masu. Žalobkyně také nebrala v potaz informace o nefunkčnosti veterinárního dozoru v Polsku, které byly rovněž významným důvodem pro zaměření a zpřísnění dozoru nad potravinami pocházejícími z Polska. Nedostatky v dozoru ostatně uznala i polská strana, která ujišťovala o provedení zásadních změn ve veterinárním dozoru. Příslušné tiskové zprávy byly veřejně dostupné. Žalobkyní odkazované závěry plynoucí ze spotřebitelského testu časopisu dTest považovala žalovaná za irelevantní, neboť se nejednalo o stanovisko orgánu státního veterinárního dozoru. Nařízená opatření byla dle žalované přiměřená nebezpečnosti patogenu Salmonella sp. a z veterinárního medicínského hlediska byla nezbytná. Jednalo se nejefektivnější způsob ochrany zdraví v ČR, který nijak zásadně neomezil obchodování s polským masem, když obchod nebyl zcela znemožněn, nýbrž pro něj byly nastaveny specifické podmínky (proto nebylo nijak zásadně dotčeno ani podnikání žalobkyně). Selektivní způsob zavádění opatření by nevedl k dostatečné ochraně, cílení na konkrétní podnik původu nebylo možné. Žalovaná uvedla,

že povinností každého provozovatele potravinářského podniku bylo znát pouze jeden krok zpět v řetězci dodavatelů, přičemž maso mohlo projít několika takovými kroky, včetně přebalení a nebylo v silách ani provozovatele, ani veterinárního dozoru v bezpečně krátké době dohledat původ masa až na konkrétní výrobní podnik, nehledě na to, že ke kontaminaci mohlo dojít v několika následných krocích. Země původu pak byla dle nařízení EU č. 1337/2013 vždy známá. Žalovaná poukázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde uvedla, že obchodní zájmy žalobkyně nemohly převážet nad zájmem na ochraně zdraví. Předběžné opatření nebylo ani diskriminační či v rozporu s principem volného pohybu zboží. Zde žalovaná poukázala na čl. 3 odst. 6 nařízení (ES) č. 882/2004 účinného v době vydání napadeného rozhodnutí a na čl. 36 Smlouvy o fungování EU.

15. Dále žalovaná poukázala na počty výskytů salmonely v drůbežím masu původem z Polska v roce 2019. Během došetřování jednotlivých případů v Polsku a následných předání informací systémem RASFF bylo opakovaně zjištěno, že maso pocházející z jedné porážky se do ČR mohlo dostat přes několik různých porcoven a balíren (výrobců), tedy s různými identifikačními značkami a různými čísly šarže. Proto nebylo lze bez dalšího došetřování v Polsku (a předání informací do ČR), které trvalo v řádu dnů až týdnů, s určitostí určit, že maso, které se do ČR dostalo pod identifikační značkou určitého výrobce, se do ČR neodstalo i pod identifikační značkou jiného výrobce. Z těchto důvodů nebylo předběžné opatření vydáno jen na původního dodavatele.
16. K žalobkyní odkazovanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne ze dne 5. 12. 2019, č.j. 22 A 57/2019-66, žalovaná uvedla, že se závěry v něm uvedenými nesouhlasila a podala proti němu kasační stížnost.
17. Ve vztahu k namítanému rozdílnému postupu žalované vůči tuzemským výrobcům a zahraničním výrobcům žalovaná uvedla, že tuzemští výrobci byly pod dozorem Státní veterinární správy, tudíž se v těchto případech bylo lze zaměřit na došetřování příčiny vzniku kontaminace přímo v provozu a nastavit opatření tímto směrem. Dále žalovaná uvedla, že se zabývala nebezpečností konkrétního zjištěného sérovaru *Salmonella* Newport. Nebezpečnost potraviny, v níž se tato nalezne, byla dle žalované všeobecně známá. Taková potravina pak nemůže být považována za bezpečnou ve smyslu čl. 14 odst. 2 nařízení č. 178. Dále žalovaná uvedla, že v rámci došetřování případů bylo v roce 2019 zjištěno 12 případů drůbežího masa původem z Polska, kde byla zjištěna bakterie *Salmonella* Newport. Žalovaná poukázala na epidemie hrozící v případě, že by se tato dostala do populace. Žalovaná uvedla, že tento patogen nesmí obsahovat ani potravina určená k tepelné úpravě, neboť stále může dojít ke kontaminaci při manipulaci s ní. Dle žalované právě zpracování masa kontaminovaného salmonelou je zdrojem největšího počtu salmonelóz. Spotřebiteli nelze dle žalované předkládat ani potravinu toliko potenciálně nebezpečnou. Dále se žalovaná zbývala charakterem onemocnění salmonelózy.
18. Dle žalované skutečnost, že nález vyhověl nařízení č. 2073, neznamenal, že by potravinu bylo lze s ohledem na nebezpečnost sérovaru *Salmonella* Newport považovat za bezpečnou dle čl. 14 nařízení č. 178. Dle žalované bylo s ohledem na čl. 10 preambule nařízení č. 1086/2011, kterým se mění nařízení č. 2073, zřejmé, že zařazení sérovarů *Salmonella* Enteritidis a *Salmonella* Typhimurium bylo zvoleno pouze z ekonomických důvodů, nikoliv proto, že by jiné sérovary byly považovány za bezpečné. Žalovaná rovněž poukázala na to, že v roce 2017 byl sérovar *Salmonella* Newport jedním z pěti u lidí nejčastěji se vyskytujících sérovarů a v roce 2018 způsobil onemocnění salmonelózou u minimálně 32 pacientů.

19. Dále žalovaná uvedla, že žalobkyní odkazovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2016, č.j. 30 A 26/2015-100, nebyl z důvodu skutkových odlišností na projednávanou věc přílehlavý.
20. Ve vztahu k namítanému odchýlení se od dosavadní správní praxe žalovaná uvedla, že srovnání vydaných opatření a uložených pokut v předchozích letech a v roce 2019 nemělo žádný význam a rozhodně z něj nebylo lze dovozovat, že by byla porušena zásada předvídatelnosti správního rozhodování. Žalovaná připustila, že zpřísnila kontroly drůbežího masa, toto však bylo odůvodněno přetrvávajícím výskytem onemocnění salmonelózou v populaci, ačkoliv v českých drůbežích chovech úspěšně probíhaly ozdravné programy.
21. K závěru Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Středočeský kraj žalovaná uvedla, že tento správní orgán prvního stupně nijak nezavazoval, neboť se jednalo o jiný místně příslušný správní orgán. Ani tímto nedošlo k vytvoření správní praxe.
22. Ve vztahu k systému RASFF žalovaná uvedla, že potravinu není bezpečná v jakémkoliv případě, kdy je do tohoto vložena bez ohledu na konkrétní označení nebezpečí. Ke stanovisku EFSA ze dne 26. 3. 2009 žalovaná uvedla, že tyto nebyly na projednávanou věc přílehlavé, neboť se týkaly stanovení cílů pro reprodukční chovy kura domácího, nikoliv drůbeže chované na maso ani masa samotného. Ve vztahu k národním programům pro tlumení salmonel žalovaná uvedla, že národní programy pro tlumení salmonel v chovech drůbeže nerozhodují o bezpečnosti potravin (masa), když se týkají toliko chovů živých zvířat. Z faktu, že program je cílen na konkrétní sérovary nelze odvodit, že ostatní sérovary nejsou pro člověka nebezpečné. Emailové zprávy Evropské komise ze dne 6. 5. 2019 a ze dne 16. 7. 2019 pak dle žalované nebyly pro projednávanou věc relevantní.
23. Závěrem žalovaná navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV.

Další podání účastníků řízení

24. V replice ze dne 6. 8. 2020 žalovaná uvedla, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky pro nařízení předmětného předběžného opatření, neboť neexistovalo bezprostředně hrozící nebezpečí rizika nákazy, když počet lidí nakažených onemocněním salmonelózy zůstal oproti předchozím letům stejný. Zároveň ani nebyla prokázána nebezpečnost předmětného masa. Dle žalované nebyly splněny ani podmínky přiměřenosti rozsahu předběžného opatření, když toto směřovalo vůči veškerému drůbežímu masu. Dle žalobkyně byl výskyt bakterie Salmonella v hejnech brojlerových kuřat z Polska v roce 2017 pod průměrem EU. Žalovanou odkazované tiskové zprávy se dle žalobkyně převážně vztahovaly k hovězímu masu. Ty, které se vztahovaly k masu drůbežímu, se pak nezabývaly konkrétním nalezeným sérovarem bakterie Salmonella. O diskriminačním postupu správních orgánů dle žalobkyně svědčilo i to, že tyto neinformovaly o nálezech kontaminovaného masa původem z tuzemska. Žalobkyně rovněž poukázala i na tlak Evropské komise vůči postupu tuzemské veterinární správy vůči masu původem z Polska. Dále žalobkyně poukázala na to, že několik odkazů na internetové stránky již bylo nefunkčních. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č.j. 1 As 33/2011-58, a rozsudek téhož soudu ze dne 25. 4. 2019, č.j. 6 As 49/2019-27. Dále žalobkyně poukázala na čl. 18 odst. 1 a 2 nařízení č. 178, z nichž dovodila, že tyto stanovují jasná pravidla pro

sledovatelnost potravin v každé fázi její výroby, tudíž je možné identifikovat každého zpracovatele v té které fázi výroby. Správní orgány tak mohly nařídít předběžné opatření pouze vůči konkrétnímu potravinářskému podniku. Žalovaná dále uvedla, že analýza předmětného masa ve vztahu k jeho zdravotní nezávadnosti, kdy výsledek je znám do 24 hodin, byla nadstandardním požadavkem a vzhledem ke zpoždění tímto způsobenému docházelo i ke znehodnocení zpracovávaného masa. Dle žalované bylo předběžným opatřením i nepřipustně zasaženo do jejího práva na podnikání garantovaného Listinou základních práv a svobod. Zasáhnout do tohoto práva pak bylo možné mj. pouze v nezbytném rozsahu (zde žalobkyně poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č.j. 14 A 41/2020-111, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, č.j. Pst 19/2019-12). Dále žalobkyně s odkazem na stanovisko Evropské komise uvedla, že české orgány veterinární správy nepostupovaly v intencích nařízení (ES) č. 882/2004. Povinností správních orgánů bylo postupovat vůči všem subjektům stejně a nepostupovat vůči tuzemským producentům masa mírněji. Dále žalobkyně uvedla, že se správní orgány nezabývaly nebezpečností předmětné potravin individuálně, když dospěly k závěru, že pokud tato obsahovala sérovar Salmonella Newport, jednalo se o nebezpečnou potravinu. Toto zdůvodnění bylo dle žalobkyně nezákonné a zmatečné, neboť nereflektovalo specifickou úpravu obsaženou v nařízení č. 2073. Žalobkyně zopakovala, že nařízení č. 2073 bylo vůči nařízení č. 178 v poměru speciální právní úpravy, tudíž správní orgány nebyly oprávněny postupovat výlučně dle nařízení č. 178. Nařízení č. 2073 pak rovněž stanovilo limity mikrobiologických kritérií pro bakterii Salmonella pro čerstvé drůbeží maso. Dle žalobkyně nebylo lze automaticky považovat za nebezpečnou potravinu drůbeží maso obsahující sérovar Salmonella Newport, neboť takový postup popíral smysl a účel nařízení č. 2073. Žalobkyně poukázala i na e-mailovou korespondenci s kontaktním centrem Europe Direct, z níž bylo dle žalobkyně zřejmé, že Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin vykládá nařízení č. 2073 tak, že toto stanovuje kritéria pro bezpečnosti potravin pro čerstvé drůbeží maso a tato kritéria se vztahují pouze na sérovary Salmonella Enteritidis a Salmonella Typhimurium. Výše uvedená odpověď centra Europe Direct pak dle žalobkyně svědčila i o nutnosti položit v tomto řízení předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Dle žalobkyně by za předpokladu, že k závěru o nebezpečnosti potravin z důvodu přítomnosti bakterie Salmonella vede přítomnost jakéhokoli jejího sérovaru, nedávala smysl laboratorní typizace jednotlivých sérovarů, která je jak časově, tak finančně náročná. Ve vztahu k tvrzení žalované stran epidemie vyvolané sérovarem Salmonella Newport v letech 2018-2019 v USA žalobkyně uvedla, že tato byla vyvolána tepelně neupravenými výrobky – sýrem a syrovým hovězím masem. Drůbeží maso se však dle žalobkyně zásadně nekonzumuje syrové, ale až tepelně upravené. K žalovanou tvrzenému počtu onemocnění vyvolaných sérovarem Salmonella Newport žalobkyně uvedla, že žalovaná neodkázala na zdroj svých dat a ani nekonkretizovala původ vzniku onemocnění, tedy zda nedošlo k onemocnění vlivem konzumace syrových potravin. Dle žalobkyně žalovaná dále pominula, že předmětné drůbeží maso bylo určeno k tepelné úpravě [zde žalobkyně poukázala na odstavec 3, bod E, přílohy II nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 2160/2003 ze dne 17. 11. 2003, o tlumení salmonel a některých jiných zoonóz vyskytujících se v potravním řetězci]. Potenciální nesprávná manipulace se syrovým masem nemohla být dle žalobkyně přikládána k její tíži. O tom, že nelze považovat za bez dalšího nebezpečnou potravinu obsahující sérovar Salmonella Newport dle žalobkyně svědčilo i stanovisko Vědeckého výboru pro veterinární opatření v souvislosti s veřejným zdravím Evropské komise k salmonelám ze dne 14. a 15. 4. 2003. Dle žalobkyně i z vyjádření mluvčího žalované z července 2019 vyplývalo, že největším

rizikem pro závadnost potravin je nedostatečná hygiena a nebezpečnost při jejím uchování a zpracování, nikoliv její případná kontaminace v syrové podobě. K žalované tvrzeným ekonomickým důvodům pro stanovení limitů nařízením č. 2073 pouze pro sérovary *Salmonella Enteritidis* a *Salmonella Typhimurium* žalobkyně uvedla, že kritéria pouze pro tyto dva sérovary byla stanovena z důvodu jejich největší nebezpečnosti. Dle žalobkyně rovněž ze zprávy Evropského centra pro nákazy a prevenci z roku 2018 vyplývalo, že riziko onemocnění salmonelózou v případě přítomnosti sérovaru Newport v potravíně je mizivé. O tom, že nařízením č. 2073 byly stanoveny limity pouze pro sérovary *Enteritidis* a *Typhimurium* z důvodu, že tyto jsou nejčastější a představují největší nebezpečí pro zdraví, a nikoliv z důvodů ekonomických, svědčila i odpověď Generálního ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin. Žalobkyně dále uvedla, že rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2016, č.j. 30 A 26/2015-100, je na projednávanou věc přílehlavý, neboť se týkal výkladu čl. 14 nařízení č. 178 a aplikace předpisů konkretizujících požadavky na bezpečnost potravin. Z tohoto pak dle žalobkyně vyplývalo, že kontaminace potravin automaticky neznamená, že je daná potravina nebezpečná. Dle žalobkyně došlo ze strany správních orgánů ke změně správní praxe, o níž však správní orgány s předstihem nijak neinformovaly. Zároveň její změna nebyla nijak zdůvodněna, neboť v roce 2019 nedošlo k náhlému vzrůstu počtu onemocnění salmonelózou. Ve vztahu k varováním v systému RASFF žalobkyně uvedla, že pokud by oznámení v tomto systému automaticky znamenalo, že je určitá potravina nebezpečná, nemělo by smyslu rozlišovat mezi jednotlivými druhy oznámení. Ve vztahu ke stanovisku EFSA žalobkyně uvedla, že není podstatné, že toto se primárně týkalo reprodukčního chovu kura domácího, neboť k přenosu bakterie *Salmonella* dochází právě z chovné drůbeže na potomstvo. I z tohoto stanoviska pak dle žalobkyně vyplývalo, že nejčastějšími sérovary bakterie *Salmonella* jsou sérovary *Enteritidis* a *Typhimurium*, přičemž tyto představují největší nebezpečí, zatímco riziko plynoucí ze sérovaru Newport je mizivé. I národní programy pro tlumení salmonel vydané orgány státní veterinární správy dle žalobkyně nasvědčovaly tomu, že sérovary *Enteritidis* a *Typhimurium* byly vybrány právě s ohledem na jejich nebezpečnost. Ve vztahu k vyjádřením Evropské komise k výkladu nebezpečnosti potravin ve vztahu k sérovaru *Salmonella Infantis*, rovněž neuvedenému v nařízení č. 2073, žalobkyně uvedla, že posouzení nebezpečnosti potravin z důvodu přítomnosti tohoto sérovaru musí být provedeno vždy individuálně. Zároveň z těchto dle žalobkyně vyplývalo, že Evropská komise souhlasila s tím, že kritéria bezpečnosti potravin s ohledem na přítomnost bakterie *Salmonella* musí být posuzována dle nařízení č. 2073.

25. V podání ze dne 3. 11. 2020 žalobkyně kromě stručného zopakování argumentace obsažené v žalobě a v replice uvedla, že z vyjádření Ministerstva zemědělství ČR týkajícího se novelizace veterinárního zákona vyplývalo, že při posuzování nebezpečnosti potravin je nutné brát v úvahu nařízení č. 2073 a nelze mechanicky považovat za nebezpečnou potravinu obsahující jakýkoliv sérovar bakterie *Salmonella*. Žalobkyně dospěla k závěru, že mimořádné veterinární opatření lze nařídít pouze tehdy, pokud potravina nevyhovuje kritériím stanoveným v nařízení č. 2073. Dále žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2020, č.j. 4 As 3/2020-48, vydaný ve skutkové obdobné věci.
26. Na posledně zmiňované podání žalobkyně reagovala žalovaná podáním ze dne 19. 1. 2021. I přes vědomí si rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2020 č.j. 4 As 3/2020-48, považovala žalovaná za nezbytné vyjádřit se k argumentům žalobkyně stran zcela nesprávného pojetí výkladu nebezpečné potravin, když žalobkyně své argumenty účelově

opírala mj. o vyjádření Ministerstva zemědělství v rámci připomínkového řízení k novele veterinárního zákona. Žalovaná uvedla, že sérotypizace salmonel je rutinní činností klinických laboratoří. Dále uvedla, že i přes nižší výskyt sérovaru Salmonella Newport je tento obdobně nebezpečný jako sérovar Enteritidis a Typhimurium. Dle žalované nebylo lze potravinu, v níž byl obsažen sérovar Salmonella Newport, považovat za bezpečnou. Zde žalovaná odkázala na přílohu č. 2 veterinárního zákona. Žalovaná opětovně poukázala na patogenitu všech sérovarů bakterie Salmonella a uvedla, že i v roce 2020 přesáhl počet infekcí 10 000 případů. Výklad zastávaný žalobkyní by dle žalované znamenal, že produkty obsahující patogeny a bakterie, které nejsou zmíněny v nařízení č. 2073 je nutno považovat za bezpečné. Takový výklad však byl dle žalované nepřijatelný.

V.

Posouzení věci soudem

27. Soud o žalobě rozhodoval ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení ústního jednání, neboť s takovým postupem oba účastníci řízení souhlasili (žalobkyně v podání ze dne 25. 6. 2020, žalovaná ve svém vyjádření k žalobě).
28. V souladu s ust. § 75 odst. 1 a 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

29. Soud po posouzení žaloby dospěl k závěru, že žaloba žalobkyně je důvodná.
30. Při posouzení důvodnosti žaloby vyšel soud z následující právní úpravy.
31. Ust. § 61 odst. 1 správního řádu stanoví, že „[S]právní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.“
32. Ust. § 54 odst. 1 písm. i) veterinárního zákona stanoví, že „[M]imořádná veterinární opatření jsou omezení nebo zákaz výroby, zpracovávání, přepravy nebo uvádění na trh zdravotně závadných nebo podezřelých živočišných produktů nebo krmiv, stanovení zvláštních podmínek pro jejich výrobu, zpracovávání a přepravu anebo nařízení jejich zničení.“
33. Podle ust. § 3 odst. 1 písm. n) veterinárního zákona se pro účely veterinárního zákona rozumí živočišnými produkty suroviny živočišného původu, a to všechny části těl zvířat, zejména maso, vnitřnosti, tuky, kůže, kosti, krev, žlázy s vnitřní sekrecí, rohy, parohy, paznehty, kopyta, vlna, srst, peří, také mléko, vejce, med, mateří kašička a včelí vosk, jakož i výrobky z těchto surovin, které jsou určeny k výživě lidí a zvířat, přičemž dle ust. § 3 odst. 1 písm. o) téhož zákona se pro jeho účely rozumí zdravotně nezávadnými živočišnými produkty živočišné produkty, které splňují požadavky na zdravotní nezávadnost stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy Evropské unie.
34. Před posouzením věci samé se soud nejprve zabýval otázkou přípustnosti soudního

přezkumu nyní napadeného rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím prvoinstančním bylo s odkazem na ust. § 61 odst. 1 správního řádu vůči žalobkyni nařízeno předběžné opatření. Předně soud uvádí, že s ohledem na obsah prvoinstančního a napadeného rozhodnutí, které z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS), neměl pochybnosti o tom, že vůči žalobkyni byla nařízena mimořádná veterinární opatření dle ust. § 54 odst. 1 písm. i) veterinárního zákona, neboť žalobkyni bylo zakázáno uvádět na trh drůbeží maso, které obdrží z Polska před tím, než bude laboratorním vyšetřením prokázána jeho zdravotní nezávadnost. Nejednalo se tedy o toliko předběžné opatření ve smyslu ust. § 61 správního řádu.

35. Ve vztahu k samotné přípustnosti žaloby pak soud s ohledem na judikatorní závěry prezentované v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2019, č.j. 22 A 57/2019-66, zejm. body 11-12, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2020, č.j. 4 As 3/2020-48, bod 14, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalované proti zmiňovanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě, dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím předběžné povahy a jako takové podléhá soudnímu přezkumu v režimu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Shodně soud dospěl k závěru, že přezkoumání napadeného rozhodnutí nebrání ani skutečnost, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 9. 2019, č.j. SVS/2019/106663-P, bylo předběžné opatření ukončeno a usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 9. 2019, č.j. SVS/2019/110096-P, bylo zastaveno řízení ve věci nařízení mimořádných veterinárních opatření vůči žalobkyni, neboť ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí došlo nikoliv v souvislosti s jeho přezkumem k odvolání žalobkyně (její odvolání bylo naopak nyní napadeným rozhodnutím zamítnuto) či za využití dozorcích prostředků, nýbrž proto, že odpadly důvody pro jeho uložení, resp. odpadly důvody pro vedení řízení o mimořádných veterinárních opatřeních (srov. bod 13 rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2019, č.j. 22 A 57/2019-66).
36. Za stěžejní žalobní námitku považoval zdejší soud absenci dostatečného odůvodnění rozsahu předběžného opatření, resp. mimořádného veterinárního opatření, ve vztahu k veškerému dovozu drůbežího masa z Polska. Ani v této otázce soud neshledal důvody, pro něž by se měl odchýlit od závěrů vyřčených Krajským soudem v Ostravě a Nejvyšším správním soudem v již citovaných rozsudcích ze dne 5. 12. 2019, č.j. 22 A 57/2019-66, resp. ze dne 27. 9. 2020, č.j. 4 As 3/2020-48.
37. Žalovaná odůvodnila rozsah předběžného opatření poukazem na veřejně známé a dostupné informace, z nichž vyplýval zvýšený počet salmonel v drůbežím masu z Polska, který byl zaznamenán při laboratorních zkouškách v roce 2019. Dále žalovaná odkázala na informace zveřejněné na internetových stránkách Státního zdravotního ústavu týkající se počtu infekcí salmonelózou v letech 2009-2018. S ohledem na aktuální hlášení infekcí (zde žalovaná odkázala na tabulku obsaženou v napadeném rozhodnutí, která reflektovala počet infekcí salmonelózou v letech 2009-2018) a zjištění vyšší mikrobiální kontaminace potravin původem z Polska se orgány veterinární správy snažily o efektivnější a důraznější ochranu potravinového trhu. Aplikace mimořádných veterinárních opatření pak byla dle žalované žádoucí i v případě sérovaru *Salmonella* Newport. Dále žalovaná poukázala na to, že hlavní zdrojem příčiny salmonelóz u člověka je drůbeží maso. S ohledem na klesající trend zjištění přítomnosti bakterie *Salmonella* sp. v populaci české drůbeže, který se však neprojevil v populaci lidské, bylo dle žalované lze důvodně se domnívat, že zdrojem nákaz

je drůbeží maso zahraničního původu (dle žalované bylo k 14. 6. 2019 z 89 vzorků drůbeže původem ze zahraničí pozitivních na přítomnost bakterie Salmonella 26). Dále žalovaná uvedla, že sérovar Salmonella Newport způsobil dle dat Státního zdravotního ústavu v roce 2018 onemocnění u minimálně 32 osob. Konečně na str. 11 napadeného rozhodnutí žalovaná odkázala na pět internetových článků, z nichž měly vyplývat informace o nefunkčním veterinárním dozoru v Polsku, o porážkách zvířat nevyhovujícím způsobem a o zvýšeném zachytu bakterií Salmonella v hovězím a drůbežím masu.

38. Nejprve soud považoval za vhodné poukázat na smysl a účel mimořádného veterinárního opatření ve smyslu ust. § 54 odst. 1 veterinárního zákona, resp. ust. § 61 odst. 1 správního řádu. Cílem předběžného opatření obecně je rychlá reakce na určitou vyskytnuvší se situaci. Důvodová zpráva k ust. § 54 veterinárního zákona mj. říká, že „[N]elze totiž vyloučit, že bude v konkrétním případě namísto nařídit v zájmu zamezení šíření a zdolání nebezpečné nákazy, popřípadě v jiném, neméně důležitém zájmu, chráněném zákonem, i jiné opatření.“ Cílem mimořádných veterinárních opatření je tedy promptně reagovat na mimořádnou situaci spočívající v ohrožení zdraví v důsledku zdravotní závadnosti potravin, krmiv, vod atp.
39. Ve vztahu k nařízení mimořádného veterinárního opatření vztahujícímu se k veškerému drůbežímu masu z Polska judikoval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 27. 9. 2020, č.j. 4 As 3/2020-48, body 18-20 a 21, následující: „Přestože lze při rozhodování o předběžném opatření vnímat jeho specifika (zejména časová tíseň), nelze rezignovat na to, aby uložená povinnost (zde zákaz uvádět zboží na trh) byla přiměřená důvodům, které k jejímu uložení vedly. Umožňuje-li veterinární zákon správnímu orgánu prvního stupně ve spojení s § 61 odst. 1 správního řádu uložit vyjmenované druhy mimořádných předběžných veterinárních opatření, potom volba konkrétního typu opatření a jeho rozsahu je součástí správního uvážení správního orgánu, který o uložení opatření na základě skutkových okolností konkrétního případu rozhoduje. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 950/2006 Sb. NSS, absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, jež vyplývají v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Při soudním přezkumu správního uvážení pak obecně platí, že úkolem soudu je posoudit, „zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46, č. 394/2004 Sb. NSS). Za situace, kdy zákaz v uvedeném rozsahu byl v rozhodnutí žalované odůvodněn (vedle uvedeného jediného výsledku laboratorního vyšetření) poukazem na údajně veřejně známé a dostupné informace, které však za informace tohoto typu (tj. notorietu) nebylo možné považovat, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu v napadeném rozsudku (bod 15), že takto odůvodněné rozhodnutí obstát nemůže. Jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, v posuzované věci bylo povinností správních orgánů rozhodnutí o předběžném opatření řádně odůvodnit, včetně uvedení podkladů a zdrojů, ze kterých vycházely, a konkrétních zjištění, které z nich učinily. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí však skutečně nejsou zřejmé důvody pro rozhodnutí o předběžném opatření v takovém rozsahu, v jakém bylo vydáno.“
40. Z výše uvedeného je zřejmé, že rozsah mimořádného veterinárního opatření na veškeré drůbeží maso dovážené z Polska nenalezl odraz ve svém odůvodnění. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2004, č.j. 4 Azs 55/2003-51, publ. pod č. 638/2005

Sb. NSS, „[N]ejvyšší správní soud ještě podotýká, že rozhodnutí správního orgánu musí obstat samo o sobě. Pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovozuje svoje závěry, pak nutno dospět k tomu, že nejsou splněny podmínky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“ V rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č.j. 7 As 404/2019-66, bod 24, „[P]okud správní orgán náležitě neodůvodní své závěry, pak je nutno jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 - 51, č. 638/2005 Sb., ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afš 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64 atp.).“

41. Ve vztahu k drůbežímu masu z Polska žalovaná odkázala toliko na veřejně známé a dostupné informace. Dle názoru soudu však tato tvrzená známost informací nedosahovala intenzity notoriety nepodléhajících dle ust. § 50 odst. 1 správního řádu dokazování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 12. 4. 2011, č.j. 1 As 33/2011-58, publ. pod č. 2312/2011 Sb. NSS, bod 20). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č.j. 7 As 74/2010-71, uvedl ve vztahu k obecně známým skutečnostem následující: „K otázce, co se rozumí pod pojmem obecně známé skutečnosti, se vyslovil již Nejvyšší soud ČR v rozhodnutí ze dne 7. 7. 1925, sp. zn. Zm II 234/25 (pramen Vážný 2044/1925 tr.), z něhož se podává, že „[o]becně známé okolnosti netřeba dokazovati. Jsou jimi skutečnosti, které mohou býti známy každému, nebo jistým vrstvám lidské společnosti prostě proto, že člověk je členem této společnosti, prožívá, sleduje a ve své vědomosti si vtiskuje události, které život přináší nebo v minulosti přinesl. Všechny jiné skutečnosti jest nutno dokazovati příslušnými průvody. Nahodilé vědomosti soudcovy z oboru jemu cizího nejsou skutečnostmi obecně známými.“ Obecná známost není dána tím, že je určitá informace zveřejněna v médiích, byť by i probíhala „mediální kampaň“ [...] opakující určité tvrzení.“ Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouc, v rozsudku ze dne 29. 11. 2019, č.j. 72 A 8/2018-24, bod 93, uvedl, že „[S]ama skutečnost, že určité údaje jsou veřejně dostupné, v dnešní době typicky právě na internetových stránkách, nemůže bezesporu založit její charakter obecně známé skutečnosti. Přijetí řečeného argumentu by konečně vedlo k absurdním důsledkům, kdy by za notoriety bylo možné označit fakticky téměř jakoukoliv informaci, veřejně dostupnou z elektronických zdrojů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 As 50/2016-35).“ Ostatně i v bodě 20 již citovaného rozsudku ze dne 27. 9. 2020, č.j. 4 As 3/2020-48, kasační soud ve skutkově obdobném případě uvedl, že „zákaz v uvedeném rozsahu byl v rozhodnutí žalované odůvodněn (vedle uvedeného jediného výsledku laboratorního vyšetření) poukazem na údajně veřejně známé a dostupné informace, které však za informace tohoto typu (tj. notoriety) nebylo možné považovat.“. Dle názoru soudu bylo lze s ohledem na výše uvedené považovat za notoriety skutečnost, že bakterie Salmonella způsobuje onemocnění salmonelóza (srov. str. 4 vyjádření žalované k žalobě). Za obecně známou skutečnost však nebylo lze považovat, že veškeré drůbeží maso původem z Polska je potenciálním zdrojem bakterie Salmonella. Žalovaná tedy byla povinna uvést konkrétní podklady a zdroje, z nichž dospěla k závěru, že nebezpečí pro veřejné zdraví představuje veškeré drůbeží maso původem z Polska.
42. V této souvislosti působí nepřesvědčivě odkaz žalované na laboratorní zkoušky z roku 2019, který poněkud relativizuje předchozí závěr o tom, že by se v době nařízení předběžného opatření nebo alespoň v době vydání napadeného rozhodnutí mělo v případě informací o zvýšeném počtu salmonel v drůbežím mase dováženém z Polska jednat o skutečnosti veřejně známé.
43. Pokud se jednalo o tabulku popisující vývoj kvantitativního výskytu onemocnění salmonelózou v ČR v letech 2009-2018 uvedenou na str. 8 napadeného rozhodnutí, je

z této jednak zřejmé, že se nevztahovala k roku 2019, kdy bylo mimořádné veterinární opatření nařízeno, a jednak z ní bylo lze seznat, že od roku 2014 do roku 2018 panoval setrvalý klesající trend ve vztahu k výskytu onemocnění salmonelózy. S ohledem na to, že předmětná tabulka nereflektovala rok 2019, kdy bylo nařízeno předmětné mimořádné veterinární opatření, ani nenasvědčovala tomu, že by byl trend výskytu salmonelózy vzrůstající, nemohla tato podepřít zákaz uvádění na trh veškerého drůbežího masa z Polska, který byl žalobkyni prvoinstančním rozhodnutím uložen.

44. Pokud se jednalo o počet pozitivních vzorků drůbežího masa zahraničního původu, neříkal tento počet nic o drůbežím masu původem právě z Polska. K počtu nakažených sérovarem *Salmonella* Newport v počtu 32 v roce 2018 soud uvádí, že aniž by chtěl jakkoliv zlehčovat závažnost onemocnění salmonelózou, nebylo lze shledat proporcionalitu mezi počtem nakažených a zákazem uloženým žalobkyni prvoinstančním rozhodnutím. Pokud z předmětné tabulky na str. 8 napadeného rozhodnutí vyplývalo, že v roce 2018 bylo celkem infikováno onemocněním salmonelózy 11 347 osob, není počet 32 osob nakažených sérovarem *Salmonella* Newport natolik významný, aby mohl odůvodnit zákaz uvádění na trh veškerého drůbežího masa dovezeného z Polska, natož v případě, kdy ani nebylo zřejmé, zda se tyto osoby infikované sérovarem *Salmonella* Newport nakazily drůbežím masem dovezeným právě z Polska.
45. Ani důvod spočívající v poměru kontaminovaných vzorků masa zahraničního původu vůči počtu takto testovaných kusů na str. 9 napadeného rozhodnutí nemohl obstát. Z tohoto závěru žalované totiž není vůbec zřejmé, odkud testované maso pocházelo, tedy zda pocházelo z Polska.
46. K žalovanou odkazovaným článkům soud uvádí, že drůbežího masa se z pěti článků týkaly toliko dva. Tyto dva se pak týkaly jedné a totožné zásilky drůbežího masa nalezené ve skladech v Lounech. Předmětné drůbeží maso bylo do ČR dodáno jiným dodavatelem, než ke kterému se vztahovalo přezkoumávané mimořádné veterinární opatření. Tyto dva články vztahující se k jinému dodavateli i odběrateli drůbežího masa tak nemohly odůvodnit rozsah zákazu uloženého žalobkyni mimořádným veterinárním opatřením, když jediné, co měl skutkový stav v těchto člancích prezentovaný společně s nyní projednávanou věcí, bylo, že se jednalo o drůbeží maso z Polska. Jako řádně odůvodněné a proporcionální však nelze označit takové rozhodnutí, kterým na základě jednoho prokázaného pochybení na straně polských dodavatelů drůbežího masa byl žalobkyni uložen zákaz uvádět na trh veškeré polské drůbeží maso před ověřením jeho zdravotní nezávadnosti spočívající v absenci jeho kontaminace bakterií *Salmonella*. Soud podotýká, že nelze vyloučit, že by potenciálním ohniskem kontaminace drůbežího masa mohla být celá oblast Polska, pokud by tomu tak ale skutečně mělo být, bylo by třeba, aby správní orgány tento závěr náležitě zdůvodnily (tedy nikoliv pouhým odkazem na dvě tiskové zprávy monitorující toliko jeden případ a na veřejně dostupné informace, které však nebylo lze považovat za notoriety).
47. S ohledem na vše výše uvedené tak soud shledal, že napadené rozhodnutí neobsahovalo mimo odkaz na veřejně dostupné a známé informace žádné důvody, pro něž mohlo být vůči žalobkyni nařízeno mimořádné veterinární opatření v rozsahu vztahujícím se na veškeré drůbeží maso původem z Polska. Tyto veřejně dostupné a známé informace však nebylo lze považovat za notoriety nepodléhající dokazování. Ačkoliv žalovaná uvedla ve svém vyjádření k žalobě další důvody pro vydání napadeného rozhodnutí (např. že cílení na konkrétní podnik nebylo možné, a že povinností každého provozovatele potravinářského podniku je znát pouze jeden krok zpět v řetězci dodavatelů, přičemž maso

může projít několika takovými kroky, včetně přebalení a není v silách ani provozovatele ani veterinárního dozoru v bezpečně krátké době dohledat původ masa až na konkrétní výrobní podnik, nehledě na to, že ke kontaminaci mohlo dojít v několika následných krocích) a rovněž k vyjádření k žalobě přiložila obsáhlý seznam tiskových zpráv, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že důvody, pro které bylo vydáno rozhodnutí, musí být vtěleny do jeho odůvodnění, a nelze je doplňovat v řízení před správními soudy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č.j. 8 Afs 58/2012-44, či ze dne 10. 2. 2016, č.j. 4 As 207/2015-107).

48. Nad rámec uvedeného pak soud s odkazem na úvahu obsaženou v již citovaném rozsudku Krajského soudu v Ostravě 5. 12. 2019, č.j. 22 A 57/2019-66, bod 16, uvádí, že v obecné rovině lze souhlasit s žalovanou, že obchodní zájmy žalobkyně nemohou převýšit veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, a stejně tak nemíní nijak bagatelizovat následky onemocnění salmonelózou. Pokud měly správní orgány dostatečné podklady pro to, že v drůbežím mase dováženém z Polska bylo zvýšené množství bakterií *Salmonella*, bylo zcela namístě, aby učinily odpovídající opatření, včetně případného nařízení mimořádných veterinárních opatření podle ust. § 54 veterinárního zákona, a to i formou předběžného opatření. Současně však bylo jejich povinností svá rozhodnutí řádně odůvodnit, včetně uvedení podkladů a zdrojů, ze kterých vycházely, a konkrétních zjištění, která z nich učinily. I kdyby krajský soud připustil, že na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o nařízení předběžného opatření lze s ohledem na potřebu operativního řešení klást nižší nároky, toto již nelze akceptovat v případě rozhodnutí druhoinstančního. S ohledem na akceptovatelné kusé odůvodnění správního orgánu prvního stupně (které odkazuje v podstatě pouze na výsledek kontroly ze dne 10. 6. 2019, popisuje symptomy onemocnění salmonelózou a nařízení předběžného opatření odůvodňuje eliminací negativních důsledků pro spotřebitele) bylo na žalované, aby v případě, kdy předběžné opatření potvrzovala, uvedla podklady, ze kterých při uvedeném závěru vycházela, včetně zjištění, která z jednotlivých důkazů učinila, vyložila konkrétní důvody nařízení předběžného opatření v takovém rozsahu a vysvětlila jeho potřebu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se však důvody pro tak široce koncipované předběžné opatření nepodávají, když bez řádného vyhodnocení důkazních prostředků nelze v tomto případě dospět k tak paušálnímu a absolutizujícímu závěru o zvýšeném počtu salmonel v drůbežím mase dodávaném z Polska.
49. S ohledem na výše uvedené tak soud napadené rozhodnutí zrušil dle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Současně soud zrušil dle ust. § 78 odst. 3 s.ř.s. i rozhodnutí prvoinstanční, neboť ani z něj nebylo zřejmé, proč správní orgány nařídily mimořádné veterinární opatření v takovém rozsahu (prvoinstanční rozhodnutí bylo ve vztahu k rozsahu stanoveného zákazu odůvodněno ještě strozeji než napadené rozhodnutí), tudíž se důvody tohoto rozsudku vztahují i na rozhodnutí prvoinstanční. S ohledem na to, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 9. 2019, č.j. SVS/2019/106663-P, bylo předběžné opatření ukončeno a usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 9. 2019, č.j. SVS/2019/110096-P, bylo zastaveno řízení ve věci nařízení mimořádných veterinárních opatření vůči žalobkyni, a zákaz uložený žalobkyni přezkoumávanými rozhodnutími tak ke dni rozhodování soudu netrval, soud nevrátil věc žalované k dalšímu řízení dle ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.
50. Pokud se týče ostatních žalobních námitek, těmito se soud s ohledem na zrušovací důvody již nezabýval (vypořádání těchto námitek by mělo povahu toliko akademického sporu). Pouze k námitce žalobkyně, kterou se tato domáhala položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské Unie, soud uvádí, že položení předběžné otázky připadá

v úvahu jediné tehdy, pokud soud považuje rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2007, č.j. 3 As 22/2006-138, publ. pod č. 1321/2007 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č.j. 7 As 237/2020-33, bod 19). S ohledem na zrušovací důvody soud nepokládal za nutné položit Soudnímu dvoru Evropské Unie předběžnou otázku.

51. Závěrem pak soud uvádí, že neprovedl účastníky řízení navržené a předložené důkazy, neboť jejich provedení nebylo rozhodné pro posouzení důvodnosti žaloby.

VII.

Náklady řízení

52. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku tak, že procesně úspěšné žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení (srov. ust. § 60 odst. 1 s.ř.s.). Celkové žalobkyní účelně vynaložené náklady řízení ve výši 19 456 Kč sestávaly z odměny advokátky ve výši 16 456 Kč, kterou tvoří odměna za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, replika ze dne 6. 8. 2020 a podání žalobkyně ze dne 3. 11. 2020 dle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a odst. 3 advokátního tarifu] ve výši 12 400 Kč a čtyři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle ust. § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. ve výši 1 200 Kč, to vše zvýšené o 21 % DPH, neboť zástupkyně žalobkyně soudu doložila, že je plátcem DPH, a zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.
53. K zástupkyní žalobkyně uplatněnému nároku na trojnásobné zvýšení mimosmluvní odměny dle ust. § 12 odst. 1 advokátního tarifu za podání žaloby soud uvádí, že jej neshledal důvodným. Dle ust. § 12 odst. 1 advokátního tarifu u úkonů právní služby mimořádně obtížných, zejména je-li k nim třeba použití cizího práva nebo cizího jazyka, nebo u úkonů právní služby časově náročných může advokát zvýšit mimosmluvní odměnu až na trojnásobek. Soud neshledal, že by se v projednávané věci jednalo o mimořádně obtížnou věc zejména s ohledem na důvody, pro něž zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí. Zároveň soudu bylo známo, že zástupkyně žalobkyně podala ve skutkově obdobné věci dne 1. 8. 2019 žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který o ní rozhodl již citovaným rozsudkem ze dne 5. 12. 2019, č.j. 22 A 57/2019-66. Typový charakter projednávané věci tak musel být zástupkyní žalobkyně před podáním žaloby v této věci již znám. Pokud se týče časové náročnosti jednotlivých úkonů, předně soud uvádí, že jejich rozsah sám o sobě nesvědčí o tom, že by tyto byly natolik časově náročné, aby odůvodnily zvýšení mimosmluvní odměny. Shodně pak zvýšení mimosmluvní odměny nemůže odůvodnit ani čas, v který zástupkyně žalobkyně adresovala jednotlivá podání soudu (všechna podání učiněná zástupkyní žalobkyně byla učiněna po 17. hodině odpolední). Přiměřeně lze na projednávanou věc aplikovat závěry plynoucí z usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. II. ÚS 1213/21: „*K úkonu právní služby sice došlo v čase, který již neodpovídá průměrné pracovní době, nicméně pouze toto kritérium není možno formálně a mechanicky užít jako jediného důvodu ke zvýšení odměny obhájce, když doba označená jako "pracovní doba" se může u jednotlivých subjektů na trhu práce lišit*“. Soud tedy dospěl k závěru, že charakter projednávané věci ani způsob výkonu právního zastoupení zástupkyní žalobkyně zvolený neodůvodnily ani ve svém souhrnu, aby soud zástupkyní žalobkyně přiznal zvýšenou sazbu mimosmluvní odměny, jak zástupkyně žalobkyně navrhovala.
54. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle

ust. § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.s.ř.“), ve spojení s ust. § 64 s.ř.s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle ust. § 160 odst. 1 *in fine* o.s.ř. ve spojení s ust. § 64 s.ř.s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 16. 9. 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu