

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7, zast. JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou, se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2012, č. j. 9 Ca 98/2009 - 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Krajská veterinární správa pro Plzeňský kraj uložila žalobkyni podle § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“) pokutu ve výši 3 000,- Kč za porušení povinnosti stanovené v čl. 3 odst. 1 a v příloze I kapitole 3 bodu 3. 2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny (dále jen „nařízení č. 2073/2005“), k němuž došlo tím, že jediných šest vlastních výsledků mikrobiologického vyšetření vyráběných masných polotovarů za období od 1. 1. 2008 do 12. 5. 2008, předložených v provozovně na žádost kontrolního orgánu, byly ze vzorků odebraných dne 12. 2. 2008 a 8. 4. 2008, ačkoliv žalobkyně vyrábí masné polotovary pravidelně během celého roku, čímž žalobkyně nezajistila, aby jí vyráběné masné polotovary splňovaly příslušná mikrobiologická kritéria - rozsah a četnost vyšetření. Správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni rovněž povinnost nahradit náklady řízení stanovené v paušální částce 1 000,- Kč.

Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2009, č. j. RED/1778/2008, žalovaná podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) částečně změnila rozhodnutí prvního stupně, a to tak, že slova ve výroku rozhodnutí *„dne 12. 5. 2008 v době od 9.30 do 10.45 v provozovně Novák maso - uzeniny, Třída 1. Máje, 334 01 Přeštice, CZ 14029, v objektu Plus Discount“* vypustila, slova ve výroku rozhodnutí *„čl. 3 odst. 1“* nahradila slovy *„čl. 4 odst. 2“* a dále slova ve výroku rozhodnutí *„jediných 6 vlastních výsledků mikrobiologického vyšetření vyráběných masných polotovarů za období od 1. 1. 2008 až 12. 5. 2008, předložených v provozovně na žádost kontrolního orgánu, byly ze vzorků odebraných dne 12. 2. 2008 a 8. 4. 2008, ačkoliv PPP vyrábí masné polotovary pravidelně během celého roku, čímž PPP nezajistil, aby jím vyráběné masné polotovary splňovaly příslušná mikrobiologická kritéria - rozsah a četnost vyšetření“* nahradila slovy *„nezabezpečil četnost odběru vzorků masných polotovarů k vyšetření podle mikrobiologických kritérií v rozsahu stanovené zvláštní četnosti odběru vzorků, vyráběných v provozovně Novák maso - uzeniny, Třída 1. Máje, 334 01 Přeštice, veterinární schvalovací číslo 14029 za období od 7. 2. 2008 do 12. 5. 2008“*. Dále byla ve výroku nahrazena slova *„(slovy: pět tisíc korun českých“)* slovy *„(slovy: tři tisíce korun českých)“*. Ve zbývající části žalovaná podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila a odvolání zamítla.

Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí o odvolání uvedla, že žalobkyně nerespektovala čl. 4 odst. 2 nařízení č. 2073/2005, neboť měla zajistit odběr vzorků pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně. Četnost odběru vzorků mohla být přitom snížena pouze na základě analýzy rizik při schválení krajskou veterinární správou. Pro snížení četnosti vzorků bylo nezbytné dosahovat vyhovujících výsledků šesti po sobě jdoucích týdnů v případě E. coli nebo třiceti po sobě jdoucích týdnů v případě salmonely. V případě žalobkyně však nebyla zabezpečena četnost odběru vzorků masných polotovarů k vyšetření podle makrobiologických kritérií.

Žalovaná označila za účelové výhrady žalobkyně vůči formálním náležitostem protokolu o kontrole a obsáhle je vyvracela. Pokud jde o nepředložení písemného pověření k provedení kontroly, žalovaná uvedla, že pokud by vedoucí provozovny žalobkyně měla pochybnosti o oprávnění osoby provádějící kontrolu, jistě by provedení kontroly neumožnila, příp. by byly uplatněny námitky proti kontrolnímu protokolu, což se však v dané věci nestalo. Žalobkyně však nepochybně věděla, že se jedná o výkon státního veterinárního dozoru. Žalovaná poukázala na to, že § 53 odst. 1 veterinárního zákona je speciálním ustanovením ve vztahu k § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Z dikce § 53 odst. 1 veterinárního zákona vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřováni k výkonu státního veterinárního dozoru obecně a nemusejí předkládat ke každé kontrole zvláštní pověření. Oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru veterinární inspektorka ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona osvědčila předložením služebního průkazu. Žalovaná se ztotožnila s rozsudkem Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 10 Ca 127/2005, od něhož neshledala důvod se odchýlit. Neshledala ani pochybení v obsahu protokolu o kontrole ani jiné pochybení veterinární inspektorky.

Žalovaná dále obsáhle vyložila, z jakých důvodů se na provozovny žalobkyně vztahuje povinnost uvedená v příloze I kapitole 3 bodu 3. 2 nařízení č. 2073/2005.

Povinnost odběru vzorků pak vyplývá i z § 22 veterinárního zákona. Žalovaná zdůraznila, že povinnost provádět stanovená vyšetření nenastává až v případě potřeby těchto vyšetření; takový výklad by byl v rozporu se zněním čl. 4 odst. 2 a přílohy I kapitoly 3 bodu 3. 2 nařízení č. 2073/2005. Ohledně tvrzených vysokých finančních nároků na vyšetření žalovaná uvedla, že četnost může být na základě analýzy rizika přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, což podléhá povolení příslušného orgánu. O takovou výjimku však žalovaná ohledně provozovny v Přešticích nepožádala, ačkoliv je žalované z úřední činnosti známo, že tak u jiných svých provozoven učinila. Uvedené požadavky nepředstavují neúměrné omezení obchodu a volného pohybu potravin. Žalovaná závěrem uvedla, že po skutkové stránce bylo spolehlivě prokázáno protiprávní jednání žalobkyně, skutková zjištění z protokolu o kontrole ze dne 14. 5. 2008 jsou nesporná, žalobkyně je nenapadla ani námitkami v režimu zákona o státní kontrole. Žalovaná se neztotožnila ani s námitkou, že se čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 vztahuje na kontroly týkající se masných výrobků, zatímco provedená kontrola se týkala polotovarů. Zaměření kontroly vyplývá z názvů kontrolovaných polotovarů uvedených v bodě 4 kontrolního zjištění a z faktu, že v dané provozovně je schválena pouze výroba masných polotovarů.

Podle dalšího závěru žalované však čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 nepojednává o tom, že v nedostatku rozsahu a četnosti vyšetřování lze spatřovat mikrobiologické kritérium. Navíc nebylo zjištěno, že by žalobkyní vyrobené masné polotovary nesplňovaly příslušná mikrobiologická kritéria nebo že by byly zdravotně závadné. Žalovaná se však neztotožnila s názorem žalobkyně, že se na ni nevztahují požadavky uvedené v příloze I kapitole 3 bodu 3. 2 nařízení č. 2073/2005. Ty se vztahují na zařízení vyrábějící masné polotovary, pod něž žalobkyně spadá a má tedy povinnost provádět stanovená vyšetření alespoň jednou týdně. Povinnost k odběru vlastních vzorků vyplývá také z ustanovení § 22 veterinárního zákona. Neobstojí ani námitka, že odběr vzorků podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 se má vykonávat jen v případě potřeby. To je podle názoru odvolacího orgánu v rozporu s čl. 4 odst. 2 a přílohy I kapitoly 3 bodu 3. 2 citovaného nařízení. S namítanými vysokými finančními nároky na odběry se žalovaná vypořádala poukazem na přílohu č. I kapitolu 3 bod 3. 2 nařízení č. 2073/2005, kde se připouští možnost vynětí z požadavků na četnost odběru vzorků pro malá zařízení vyrábějící masné polotovary; o toto vynětí však žalobkyně nepožádala. Žalovaná neshledala ani tvrzenou kolizi vyhlášky č. 202/2003 Sb. s nařízením č. 2073/2005 a uvedla, že případná kolize by se řešila v souladu se zásadou přednosti komunitárního práva a zásadou bezprostředního účinku jeho norem a aplikovalo by se citované nařízení. Žalovaná se závěrem ztotožnila i s uloženou pokutou a důvody pro její výši.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 6. 2012, č. j. 9 Ca 98/2009 - 72, žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalované jako nedůvodnou zamítl. Ohledně změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovanou soud obsáhle vyložil, že tato změna je srozumitelná a dostatečně odůvodněná. Soud zdůraznil, že zůstala zachována totožnost skutku, přičemž protiprávní jednání spočívalo v tom, že žalobkyně v provozovně v Přešticích za vymezené období trvající více než tři měsíce odebrala vzorky k mikrobiologickému vyšetření jí vyráběných masných polotovarů pouze ve dvou dnech, a to dne 12. 2. 2008 a dne 8. 4. 2008. Není přitom sporu o tom, že se žalobkyně tohoto jednání dopustila.

Soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že se na ni nevztahuje povinnost podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005, tedy povinnost zabezpečit četnost odběru vzorků masných polotovarů k vyšetření podle mikrobiologických kritérií v rozsahu stanovené zvláštní četnosti odběru vzorků, uvedené v příloze I kapitole 3 bodu 3. 2. téhož nařízení. Žalobkyně namítala, že dbá hygienických zásad, maso je prověřené a při kontrole bylo shledáno nezávadným, takže nevzniká potřeba postupovat podle nařízení. Dále tvrdila, že se v jejím případě jedná o maloobchod, jenž se pojmově vymyká z působnosti nařízení č. 2073/2005. Náklady na odběr vzorků by navíc byly neúměrné, čímž by byl omezen i volný pohyb potravin. Tyto námitky však podle soudu nemohou zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Právní výklad žalované označil soud za zcela správný a neshledal ani důvod odchýlit se od právních závěrů vyslovených v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2011 č. j. 10 Ca 347/2009 - 99.

Soud neshledal důvodnými ani námitky týkající se nedostatků náležitostí kontrolního protokolu a nepředložení služebního průkazu i pověření ke kontrole kontrolním orgánem. Nevyplnění čísla protokolu na formuláři označil toliko za formální pochybení nezasahující do práv žalobkyně; kontrolní orgány navíc nemají zákonnou povinnost číslovat protokoly. To, že nařízení č. 2073/2005 je uvedeno až na druhé straně kontrolního protokolu u položky 2. 1., a dále v rámci popisu kontrolních zjištění, stejně jako skutečnost, že předmět kontroly je v příslušné rubrice vymezen pouze obecně slovy „*Úřední kontrola nad dodržováním platných předpisů*“, není nedostatkem bránícím použití skutkových zjištění zachycených v protokolu. Podle § 15 zákona o státní kontrole není povinností uvádět v protokolu o kontrole výčet všech právních předpisů, jejichž dodržování bude předmětem kontroly. Předmět kontroly byl dostatečně upřesněn v rubrice A protokolu, kde bylo uvedeno cílení zaměření kontroly na masné polotovary. Konkrétní předmět kontroly pak byl v protokolu detailně uveden na straně 2 pod položkami 1. 1. až 4. 1. Podle položky 2. 1. bylo předmětem kontroly také to, zda žalobkyně odebírá vzorky masných polotovarů podle nařízení č. 2073/2005. Žalobkyni bylo nepochybně známo, co je předmětem kontroly, a z protokolu o kontrolním zjištění rovněž zřetelně plyne, k jakým konkrétním kontrolním zjištěním kontrola dospěla. Nedostatky kontrolního protokolu, na které žalobkyně poukázala, jí nebránily ve vyjádření se k obsahu kontrolních zjištění. V rubrice „*Vyjádření osoby účastnící se kontroly*“ uvedla vedoucí předmětné provozovny, že „*si není vědoma porušení a že jedná v souladu s plánem odběrů vzorků.*“. Podle soudu skutečnost, že žalobkyně proti znění protokolu o kontrole nevznesla námitky, prokazuje, že neměla pochybnosti o předmětu kontroly a o předpisech, jejichž dodržování bylo kontrolováno. Z kontrolních zjištění popsaných v kontrolním protokolu tedy správní orgány v dalším průběhu řízení právem vycházely.

Soud neshledal důvodnou ani námitku nepředložení pověření ke kontrole ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Ustanovení veterinárního zákona o výkonu státního veterinárního dozoru jsou v souladu s § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole v poměru speciality k obecné úpravě obsažené v zákoně o státní kontrole. Ze znění § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona vyplývá, že veterinární inspektoři jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, takže nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru osvědčují veterinární inspektoři ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c)

veterinárního zákona služebním průkazem, který, jak stanoví příloha č. 2 vyhlášky č. 296/2003 Sb., obsahuje následující text: „*Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.*“ Předložením služebního průkazu neprokazuje veterinární inspektor pouze svou totožnost, nýbrž i své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru; zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole tedy předkládat nemusí.

Soud odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 127/2005 - 41, publikovaný pod č. 1087/2007 Sb. NSS, dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34, v němž soud z dikce § 60a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), dovodil, že zaměstnanci živnostenských úřadů jsou k výkonu kontrolní činnosti v rámci živnostenské kontroly pověřováni obecně. Dále z žádného ustanovení zákona o státní kontrole ani živnostenského zákona nelze dovodit povinnost prokazovat se zvláštním povolením vydaným kontrolním pracovníkům jednotlivě pro konkrétní kontrolu; postačuje, aby kontrolní pracovník prokázal písemné pověření k výkonu kontrolní činnosti. Městský soud v Praze vyslovil názor, že rovněž z dikce § 53 odst. 1 veterinárního zákona, která hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřováni k výkonu veterinárního dozoru obecně, a tudíž nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Námitka nepředložení zdravotního průkazu kontrolního pracovníka neměla podle soudu žádnou relevanci, neboť se netýká povinnosti, za jejíž nesplnění byla žalobkyně v souzené věci sankcionována. Ve shodě se žalovanou však soud uvedl, že zákon neukládá veterinárním inspektorům předkládat při provádění kontroly zdravotní průkaz. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl, aniž shledal důvody pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

Ve včasné a na výzvu soudu doplněné kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) namítla hrubé porušení svých procesních práv. Postupem žalované byla zkrácena o jednu instanci, neboť proti novým právním závěrům a skutkovým tvrzením již nemohla procesně brojit v rámci správního řízení. Stěžovatelka dále uvedla, že Městský soud v Praze nevyhověl jejímu návrhu na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Polemizovala rovněž s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 36/2012 - 31, jenž nejednoznačně vyložil povinnosti týkající se zpracování masných polotovarů. Městský soud v Praze se dále nevypořádal s námitkou, že předmětná příloha nařízení č. 2073/2005, jak plyne z jejího označení, se vztahuje na jatka a závody, tedy na přímé výrobce, přičemž žalobkyně takovým „závodem“ není, neboť prodává přímo konečnému spotřebiteli čerstvé polotovary určené k tepelné úpravě.

Ve vztahu k náležitosti písemného pověření ke kontrole stěžovatelka v další námitce poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, jenž podpořil její názor na tuto právní otázku. Stěžovatelka je přesvědčena, že z § 51 odst. 1 písm. a) až c) veterinárního zákona vyplývá, že není možné nahradit pro potřeby kontroly písemné pověření služebním průkazem. Stěžovatelka je přesvědčena o oprávněnosti názoru, že účelem § 9 a § 12 zákona o státní kontrole je

naplnění principu právní jistoty adresáta, nesmí se tedy jednat o svévolnou iniciativu konkrétního pracovníka. Do provozovny proto nelze vstoupit pouze na základě pouhého předložení služebního průkazu. Stěžovatelka odkázala na § 53 odst. 2 písm. a) veterinárního zákona a namítla, že kontrola se má v rámci veterinárního dozoru řídit zákonem obecným, tedy zákonem o státní kontrole. Pokud žádné ustanovení zákona o státní kontrole nestanoví, že služební průkaz inspektora je písemným pověřením k výkonu kontroly, nemůže tak bez zákonné opory činit ani žalovaná. Služebním průkazem se podle veterinárního zákona prokazuje pouze totožnost veterinárního inspektora.

Stěžovatelka konečně namítla, že na uvedenou právní otázku nemá jednoznačný názor ani Nejvyšší správní soud, přičemž tato nejednoznačnost nemůže jít k její tíži. Je tedy dán zákonný důvod pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. I pokud by následně rozšířený senát dospěl k závěru, že inspektoři žalované nemusejí při zahájení kontroly předkládat písemné pověření ke kontrole, je stěžovatelka přesvědčena, že jí neměla být pokuta uložena.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2012, č. j. 9 Ca 98/2009 - 72, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

První kasační námitkou stěžovatelky je tvrzení o hrubém porušení jejích procesních práv ze strany žalované v odvolacím řízení, k němuž Městský soud v Praze nepřihlédl, tedy důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatelka brojí proti tomu, že žalovaná změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v situaci, kdy měla toto rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, nikoliv jen provést změnu tohoto rozhodnutí. Stěžovatelka je přesvědčena, že takovým postupem byla připravena o možnost podání opravného prostředku ve správním řízení.

Nejvyšší správní soud se s touto námitkou stěžovatelky neztotožnil. V souzené věci dospěla žalovaná při projednávání odvolání k závěru, že ten týž skutkový stav, jaký zjistil správní orgán prvního stupně, je třeba podřadit pod jiné ustanovení nařízení č. 2073/2005. Proto žalovaná adekvátním způsobem provedla částečnou změnu právní kvalifikace skutku a tomu přizpůsobila i popis protiprávního jednání; výši uložené sankce ponechala beze změn. Nejvyšší správní soud je ve shodě s Městským soudem v Praze přesvědčen o tom, že žalovaná provedla změnu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně plně v souladu se zákonem.

Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti*.

V souzené věci dospěla žalovaná k závěru, že ve výroku odvoláním napadeného rozhodnutí bylo jednání žalobkyně spočívající v neprovádění pravidelných mikrobiologických rozborů nesprávně právně kvalifikováno a je třeba provést jeho změnu. Proto žalovaná změnila právní kvalifikaci stále téhož skutkového jednání tak, že slova ve výroku rozhodnutí *„čl. 3 odst. 1“* nahradila slovy *„čl. 4 odst. 2“* a adekvátním způsobem upravila i popis protiprávního jednání. Výši uložené sankce ponechala nezměněnou. Nebylo tedy možné dospět k závěru, že by se takovou změnou rozhodnutí uložila stěžovatelce nová povinnost a hrozila by jí újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Je pravdou, že takovou změnu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, která by byla v neprospěch stěžovatelky, by tímto způsobem nebylo možné provést. Avšak z ustálené praxe i z odborné literatury (srov. např. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 775) vyplývá, že pokud je možná změna napadeného rozhodnutí, pak je vhodné tuto změnu provést a nepřistupovat ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Navíc zrušení rozhodnutí prvního stupně v situaci, kdy to není nezbytné, lze považovat za porušení zásady procesní ekonomie ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu.

Ve vztahu k námitce stěžovatelky, podle níž kontrolní pracovnice v rozporu se zákonem nepředložila pověření ke kontrole, Nejvyšší správní soud především považuje za nutné upozornit, že v daném případě nejsou splněny podmínky pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, dostupný na www.nssoud.cz, se týkal provedení kontroly podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34, dostupný na www.nssoud.cz, jenž by podle stěžovatelky měl být s tímto rozhodnutím v rozporu, se však týkal provedení kontroly podle živnostenského zákona. Obě rozhodnutí se tedy sice týkají zákonných náležitostí kontrolního pracovníka při provádění kontroly, avšak jedná se o kontrolu prováděnou na různých úsecích výkonu státní správy a podle různých právních předpisů. Z tohoto důvodu nemohl být rozdílnými právními závěry obou rozhodnutí založen rozpor v judikatuře ani dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu.

Pokud jde o samotnou právní otázku, Nejvyšší správní soud se ztotožnil se žalovanou i s krajským soudem, že v souzené věci bylo pro provedení kontroly dostačující, že kontrolní pracovnice předložila průkaz veterinární inspektorky. V dané věci není sporu o tom, že ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru jsou speciální úpravou k obecné úpravě zákona o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole *podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup*. V souzené věci stanoví

jiný postup veterinární zákon. Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektoři jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole.

Veterinární inspektoři osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem, který v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb., obsahuje text: „*Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.*“ Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že již předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a proto nemusí předkládat ke každé kontrole zvláštní pověření. Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožnil s obsáhlým a přesvědčivým odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze a dodává, že z žádného ustanovení veterinárního zákona, jež je zákonem speciálním vůči zákonu o státní kontrole, nelze dovodit povinnost kontrolního pracovníka prokazovat se zvláštním povolením jednotlivě pro každou konkrétní kontrolu. Proto veterinární inspektorka žalované nepochybila, když se před zahájením kontroly prokázala služebním průkazem. Navíc Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka měla možnost podat námitky proti protokolu o kontrole a napadnout mj. nedostatek pověření kontrolní pracovnice žalované, což však neučinila.

V další části kasační stížnosti stěžovatelka uplatnila námitky týkající se nesprávného posouzení právní otázky Městským soudem v Praze, jde tedy o důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ohledně otázky, zda se na činnost stěžovatelky vztahují povinnosti vyplývající z nařízení č. 2073/2005, se Nejvyšší správní soud ztotožnil s výkladem provedeným Městským soudem v Praze. Obdobný právní názor byl navíc vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 31, dostupném na www.nssoud.cz. Správní orgány i soudy zaujaly konstantní stanovisko, podle něhož nelze dospět k závěru, že by se povinnosti vyplývající z nařízení č. 2073/2005 vztahovaly pouze na velkovýrobce. Naopak je z něj zřejmé, že se vztahuje i na maloobchodníky, pokud tito provozují výrobu masných výrobků, mletého masa a masných polotovarů.

Podle § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 veterinárního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2008 [nyní srov. § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona], „*krajská veterinární správa uloží právnické nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství*“.

Podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 „*provozovatelé potravinářských podniků musejí při validaci a ověřování správného fungování svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe v případě potřeby provádět vyšetření podle mikrobiologických kritérií stanovených v příloze I.*“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „*o vhodné*

četnosti odběru vzorků rozhodnou provozovatelé potravinářských podniků, nestanoví-li ovšem příloha I zvláštní četnost odběru vzorků, přičemž v takových případech odpovídá četnost odběru vzorků nejméně četnosti stanovené v příloze I. Provozovatelé potravinářských podniků takto rozhodnou v rámci svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe, přičemž zohlední návod k použití potraviny. Četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin.“

V příloze I kapitole 3 bodu 3. 2 nařízení č. 2073/2005 je mimo jiné stanoveno, že *„během 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 strojně oddělené 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 snížena na vyšetření, přičemž zpravidla se jedná o snížení četnosti na jednou za 14 dní, pokud jsou po určitý počet po sobě jdoucích týdnů (např. 6 či 30) získávány vyhovující výsledky. Mimoto *„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.“*

V souzené věci není sporu o tom, že stěžovatelka provozuje v Přešticích provozovnu 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 činnost stěžovatelky, správně dospěly žalovaná i Městský soud v Praze, které dostatečně vyložily, že provozovny stěžovatelky je třeba považovat za provozovatele potravinářských podniků. Jelikož však stěžovatelka nedostála své povinnosti vyplývající z norem Evropské unie, v daném případě spočívajících v nutnosti předkládání vzorků masa k mikrobiologickému vyšetření ve stanovených intervalech, dospěla žalovaná ke správnému závěru, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 veterinárního zákona. Stěžovatelka totiž nepředkládala v pravidelných intervalech vzorky k rozboru, ačkoli jí nebyla příslušným orgánem udělena výjimka, na jejímž základě by byla snížena četnost odběru předmětných vzorků.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se plně ztotožnil s úplnými a přesvědčivými závěry Městského soudu v Praze, pro větší stručnost na ně odkazuje a uzavírá, že pokud v provozovnách stěžovatelky dochází k výrobě masných polotovarů, byť maloobchodním způsobem, pak tato činnost stěžovatelky podléhá povinnostem vyplývajícím ze směrnice č. 2073/2005 a stěžovatelka tedy byla povinna v pravidelných intervalech předkládat vzorky masa tak, aby četnost odběru vzorků masných polotovarů k vyšetření podle mikrobiologických kritérií odpovídala zvláštní četnosti odběru vzorků stanovené v příloze I k nařízení č. 2073/2005, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení. Ve správním řízení nebylo sporu o tom, že uvedené nařízení na stěžovatelku dopadá, že ta pravidelně nepředkládala k rozborům vzorky masných polotovarů a navíc ani nepožádala o snížení četnosti odběru vzorků. Bylo tedy postaveno najisto, že se stěžovatelka dopustila

uvedeného správního deliktu. Rozhodnutí žalované bylo tedy vydáno v souladu se zákonem.

Ve shodě s Městským soudem v Praze tedy v dané věci nejsou dány důvody pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť, jak již bylo výše uvedeno, nejsou dány pochybnosti o tom, že nařízení Komise č. 2073/2005 dopadá i na činnost stěžovatelky.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalované v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu