



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Věry Šimůnkové v právní věci žalobce **B. C. R. s.r.o. (dříve B. C. R. s.r.o.)**, se sídlem x, zastoupeného Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou se sídlem Lindleyova 2686/1, 160 00 Praha 6, proti žalované **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7, 120 00 Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2013, č. j. SVS/2013/047004-G, o správním deliktu,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2013, č. j. SVS/2013/047004-G, se **zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaná je povinna zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 28.570,- Kč, a to k rukám jeho právní zástupkyně, Mgr. Ivy Zothové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 23. 9. 2013 se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) č. j. SVS/2013/026146-S, ze dne 18. 6. 2013, jímž byl žalobce uznán vinným, že se dopustil správního deliktu podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. j) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, jelikož neinformoval správní orgán prvního stupně o příchodu živočišných produktů, konkrétně výrobku N. L. B. 400g, výrobce T. S.A.

(dále jen „lasagne“) na svou provozovnu, jak mu ukládá ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč.

Usnesením ze dne 7. 10. 2013, č. j. 5 A 158/2013 postoupil Městský soud v Praze věc k vyřízení zdejšímu soudu.

Žalobce namítl, že se spáchání uvedeného správního deliktu nedopustil, jelikož lasagne nejsou živočišným produktem a ohlašovací povinnosti tak nepodléhají. K tomu uvedl, že veterinární zákon je třeba vykládat společně se zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o potravinách“) a srovnáním definic uvedených v obou zákonech dospěl k závěru, že pouze potravina, jejíž hlavní surovinou je surovina živočišného původu, může být zároveň živočišným produktem a podléhat tak oznamovací povinnosti.

Dále uvedl, že ze zákona o potravinách plyne, že orgány veterinární správy nemají pravomoc a působnost nad potravinami, které nejsou potravinami živočišného původu a žalovaná ani orgán prvního stupně tak neměly v projednávané věci vůbec pravomoc rozhodnout. Lasagne měly celkový obsah živočišné složky pouze 21,179% , a tedy nejsou živočišným výrobkem, jelikož živočišná složka je v nich zastoupena pouze minoritně. Poukázal na to, že právní názor žalované by v důsledku vedl k tomu, že by ohlašovací povinnosti podléhaly veškeré potraviny, které nejsou čistě veganské (a mají tedy alespoň stopové množství živočišné složky).

Žalobce také poukázal na nutnost eurokonformního výkladu a uvedl, že lasagne ani podle evropských definic (plynoucích z nařízení č. 852/2004 a č. 853/2004) nespadají do kategorie živočišných produktů. Dále argumentoval tím, že správní orgán prvního stupně nikdy po žalobci ohlašování obdobných potravin nevyžadoval, přestože si byl dobře vědom, že žalobce s těmito potravinami obchoduje. Konečně uvedl, že výklad žalované by vedl k tomu, že by týž výrobek byl kontrolován dvěma různými orgány [veterinární správou a Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí (dále jen SZPI)].

Z výše uvedených důvodů navrhl žalobce zrušení napadeného rozhodnutí žalované.

Žalovaná ve svém vyjádření argumentovala, že lasagne zcela spadají do definice uvedené ve veterinárním zákoně, přičemž ustanovení zákona o potravinách nejsou pro projednávanou věc rozhodné. K otázce pravomoci orgánů veterinární správy pak uvedla, že dle veterinárního zákona vykonává krajská veterinární správa státní veterinární dozor, pod který lze podřadit i kontrolu u žalobce a následné správní řízení s ním.

Pokud jde o žalobcem zmiňované předpisy Evropské unie, tak žalovaná uvedla, že se na projednávaný případ nevztahují a nejsou tedy pro posouzení věci relevantní. Stejný závěr učinila i ve vztahu k argumentu, že uvedené jednání v minulosti nesankcionovala. K argumentu na duplicitu kontrol veterinární správy a SZPI pak uvedla, že tento překryv není ničím výjimečným a protizákonným. Závěrem svého vyjádření navrhla žalovaná zamítnutí žaloby.

Krajský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 19. května 2015, č. j. 46 A 92/2013 110, zamítl. V odůvodnění uvedl, že pravomoc orgánů veterinární správy byla založena ustanovením § 52 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona, podle kterého orgány veterinární

správy vykonávají státní veterinární dozor v souladu s tímto zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy Evropské unie. Při jeho výkonu dozírají, zda jsou dodržovány povinnosti, požadavky a podmínky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo předpisy Evropské unie anebo na jejich základě a v jimi stanovených mezích, a zjišťují nedostatky, jejich příčiny a osoby za ně odpovědné. Jednou z povinností stanovených veterinárním zákonem je i povinnost informovat předem krajskou veterinární správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení [§ 30 odst. 3 písm. a)]. Pravomoc orgánů veterinární správy ve vztahu k této povinnosti a rovněž k rozhodování o správním deliktu podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. j) veterinárního zákona (o deliktu za porušení shora uvedené povinnosti), je tedy dána.

Dále soud uvedl, že lasagne jsou jednoznačně živočišným produktem ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 písm. n) veterinárního zákona, jelikož jde o výrobek ze surovin živočišného původu (obsahuje maso, vejce a mléko), přičemž pro účely tohoto ustanovení není rozhodné, jaký podíl těchto surovin lasagne obsahují. Jelikož povinnost stanovená v ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona se vztahuje na všechny živočišné produkty (a nikoliv pouze na potraviny živočišného původu), dospěl soud ke stejnému závěru jako žalovaný, a sice že žalobce měl povinnost o příchodu lasagni informovat krajskou veterinární správu. Dodal, že pokud v minulosti postupoval správní orgán prvního stupně vůči žalobkyni benevolentněji a nevyžadoval dodržení povinnosti, kterou žalobkyně ze zákona jednoznačně má, nemůže žalobkyně namítat nezákonnost rozhodnutí, ve kterém správní orgán pozměnil svou praxi tak, že tuto shovívavost opustil a začal více vyžadovat dodržování povinností stanovených zákonem.

Závěrem soud uvedl, že pokud jde o argument souběhem dvou různých kontrol (orgány veterinární správy a SZPI), pak souhlasí se žalovaným, že tato situace není nikterak v rozporu se zákonem a v oblasti správního práva není ani nikterak neobvyklou. Namítá-li žalobce její ne hospodárnost, je to argument pro zákonodárce na případnou změnu právní úpravy, který však nemůže nikterak ovlivnit shora uvedené závěry soudu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud (dále jen NSS) rozhodl rozsudkem ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 133/2015-53, tak, že rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že předmětem sporu v dané kauze je otázka, zda měla stěžovatelka povinnost hlásit krajské veterinární správě dovoz výrobku z jiného členského státu EU. Rozsah informační (oznamovací) povinnosti je omezen na míru nezbytnou z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení. Pokud by daný výrobek podléhal výhradně jen kontrolní pravomoci SZPI, jak tvrdí stěžovatelka, pak by jistě bylo nadbytečné žádat po stěžovatelce, aby jeho příchod hlásila krajské veterinární správě – taková povinnost, byť formálně opřená o zákon, by postrádala jakýkoliv rozumný smysl. Účelem § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona nepochybně je zajistit, aby se orgány veterinární správy předem dozvěděly o dovozu takového zboží, které podléhá jejich kontrolní pravomoci a podle toho mohly racionálně plánovat a cíleně zaměřovat svou kontrolní činnost. Hlásit veterinární správě výrobky, jež se z dosahu její kontrolní pravomoci vymykají, by tudíž bylo zbytečné a představovalo by to nedůvodnou časovou zátěž adresátů státní správy. NSS shrnul, že i když z textu veterinárního zákona samotného se může zdát, že stěžovatelka byla povinna hlásit krajské veterinární správě dovoz všech živočišných produktů, oznamovací povinnost se ve skutečnosti omezuje jen na situace, kdy je oznámení nezbytné pro provedení veterinární kontroly při příchodu produktu na místo určení. V daném případě se jednalo o dovoz

potraviny, která není potravinou živočišného původu, proto může být sporné, zda u ní má veterinární kontrolu vykonávat veterinární správa, nebo Státní zemědělská a potravinářská inspekce podle zvláštní úpravy obsažené v § 16 zákona o potravinách. Uvedl, že krajský soud bude muset tuto otázku zodpovědět v novém řízení a to s přihlédnutím ke všem argumentům, které předestřel NSS v tomto rozhodnutí. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že kontrolu nad povinnostmi stanovenými veterinárním zákonem měla vykonávat SZPI, pak musí nutně dovodit, že nebylo povinností stěžovatelky hlásit příchod uvedeného výrobku krajské veterinární správě podle § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona. Jednalo by se o plnění oznamovací povinnosti vůči orgánu, který nebyl oprávněn k veterinární kontrole daných produktů, a tudíž by nebyla splněna podmínka, že šlo o vyžadování údajů o dovážených živočišných produktech v rozsahu „nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení“.

Pokud krajský soud dospěje naopak k závěru, že kontrolu nad plněním povinností podle veterinárního zákona měla vykonávat krajská veterinární správa, bude se ještě muset znovu vypořádat s otázkou, zda se stěžovatelka nestala obětí překvapivé změny dosavadní správní praxe orgánů veterinární správy. Žalovaná to totiž ve vyjádření pro krajský soud popřela, stěžovatelka nicméně předložila určité důkazy, jež měly její tvrzení dokládat. Rozhodně by tedy bylo podle názoru NSS nutno vést v dané otázce dokazování. Neobstojí názor krajského soudu, že stěžovatelka vůbec nemohla být úspěšná s námitkou nezákonnosti rozhodnutí, ve kterém správní orgán pozměnil svou praxi tak, že opustil dosavadní shovívavost a začal více vyžadovat dodržování povinností stanovených zákonem. Správní orgán může ustálenou správní praxi z rozumných důvodů změnit, ale měl by tak učinit do budoucna a transparentně. Tomuto požadavku by jistě neodpovídala změna správní praxe provedená bez jakéhokoliv předchozího varování, která více méně náhodně dopadne na první vybraný subjekt v podobě uložené sankce.

Z těchto důvodů uložil NSS krajskému soudu posoudit, zda daný výrobek (lasagne obsahující cca 21% živočišné složky) podléhaly kontrolní pravomoci krajské veterinární správy nebo pouze kontrolní pravomoci SZPI.

Krajský soud v Praze zjistil ze správního spisu následující skutečnosti:

Ve dnech 20. 2. 2013 a 25. 2. 2013 byly správním orgánem prvního stupně provedeny kontroly v provozovně žalobce, při kterých bylo zjištěno, že žalobce přijal do provozovny jako místa určení zásilky výrobek N. L. B. 400g, výrobce T. S.A., přičemž o příchodu těchto zásilek nebyl správní orgán prvního stupně předem informován. Z výše uvedeného důvodu bylo dne 12. 3. 2013 zahájeno se žalobcem správní řízení. Dne 18. 4. 2013 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, ve kterém uvedl, že se žalobce dopustil správního deliktu podle ustanovení § 72 odst. 1 veterinárního zákona, jelikož nesplnil povinnost uloženou mu ustanovením § 30 odst. 3 písm. a) téhož zákona tím, že předem neinformoval krajskou veterinární správu o příchodu lasagní. Za spáchání tohoto správního deliktu mu byla uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč. V odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prvního stupně mimo jiné odmítl námitku žalobce, že lasagne nejsou živočišným produktem a odkázal přitom na definici uvedenou v ustanovení § 3 odst. 1 písm. n) veterinárního zákona.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná dne 22. 7. 2013 napadeným rozhodnutím zamítla a potvrdila tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V odůvodnění svého rozhodnutí odkázala na definici uvedenou v ustanovení § 3 písm. n) veterinárního zákona a uvedla, že lasagne jsou živočišným produktem ve smyslu

veterinárního zákona a poukázala na to, že veterinární zákon je na zákonu o potravinách (jehož se žalobce dovolával) nezávislý a definice potravin živočišného původu obsažená v zákoně o potravinách není pro projednávanou věc rozhodná. Zároveň dodala, že pro účely veterinárního zákona není podstatné, jaký podíl surovin živočišného původu daný výrobek obsahuje. Rovněž odmítla námitku žalobce ohledně nedostatku své pravomoci, když uvedla, že pravomoc orgánů veterinární správy plyne přímo z veterinárního zákona, konkrétně z jeho § 52, který zakotvuje státní veterinární dozor. Dále uvedla, že žalobcem uváděné předpisy Evropské unie na projednávanou věc nedopadají.

K otázce překvapivosti svého postupu žalovaná uvedla, že tvrzení žalobce, že veterinární správa v minulosti ohlašování smíšených potravin nevyžadovala, nevyplývá z obsahu správního spisu a uvedenou skutečnost žalobce ani věrohodným způsobem nedoložil. Dále uvedla, že princip kontroly v místě určení spočívá v namátkové kontrole [§30 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona] ohlášených zásilek, jež se mají v určitém okamžiku dostat v rámci obchodování do zařízení pod státním veterinárním dozorem na území ČR. Předmět veterinární kontroly při příchodu na místo určení je tedy dán rozsahem nahlášených a přijatých živočišných produktů. V zásadě tak není povinností dozorového orgánu prověřovat kompletně všechny potraviny, které byly účastníkem řízení v určitém časovém období obchodovány (přijaty), ale je naopak povinností a odpovědností účastníka řízení posoudit, zda zásilky ohlášení podléhají a o příchodu zásilek živočišných produktů ve smyslu ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona krajskou veterinární správu informovat.

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán dle ustanovení § 75 odst. 2, věty první, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

NSS ve svém zrušujícím rozsudku uvedl, že „nelze a priori vyloučit závěr, že plná působnost orgánů veterinární správy je dána pouze u výroby a uvádění na trh některých živočišných produktů“ a že podle tohoto závěru „by orgány veterinární správy tak bděly pouze nad výrobou, skladováním, přepravou, dovozem a vývozem potravin živočišného původu, u ostatních potravin by státní kontrola nad uvedenými činnostmi byla svěřena SZPI“. Zároveň však zdůraznil, že „Nutnou součástí popsaného výkladu je ovšem právní konstrukce, podle níž § 16 zákona o potravinách zakládá pravomoc SZPI kontrolovat potraviny „smíšeného“ původu (do 50 % živočišné složky) mimo jiné i z hlediska dodržení požadavků veterinárního zákona. V opačném případě by se totiž kontrola veterinárních požadavků u těchto potravin ocitla zcela mimo pravomoc státní správy, což by byl výklad absurdní“.

Soud se proto v první řadě zabýval tím, zda § 16 zákona o potravinách (případně jiné ustanovení zákona o potravinách nebo veterinárního zákona) zakládá pravomoc SZPI kontrolovat dodržování požadavků veterinárního zákona a dospěl k závěru, že tomu tak není.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“. Komentářová literatura k tomuto ustanovení uvádí, že „Žádný státní orgán (orgán veřejné moci) se v demokratickém právním státě nesmí pohybovat mimo meze, tj. pravomoc a kompetence (k rozlišování viz nálezy IV. ÚS 150/01), které mu jsou ústavním pořádkem, resp. zákony vymezeny. Takový princip je třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v němž má každá osoba právo být

chráněna před zákonem nevázanou, a proto nepředvídatelnou a nevypočitatelnou státní mocí.“ (Wagnerová E. a kol., *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6).

Z výše uvedeného vyplývá, že aby SZPI měla pravomoc kontrolovat dodržování povinností stanovených veterinárním zákonem, musela by tato pravomoc být zákonem výslovně uvedena, či by z něj alespoň musela jednoznačně vyplývat. V projednávané věci je však třeba konstatovat, že veterinární zákon se o SZPI vůbec nezmiňuje a ve svém taxativním výčtu orgánů vykonávajících státní správu ve věcech veterinární péče (§ 43), ji neuvádí. V této otázce lze souhlasit s NSS, který ve svém zrušujícím rozsudku uvedl, že „*Pokud by zákonodárce chtěl vědomě koncentrovat kontrolu nad potravinami „smíšeného“ původu komplexně do rukou SZPI, pravděpodobně by ji neopomněl ve veterinárním zákoně zmínit.*“ Soud tak shrnuje, že veterinární zákon nezakládá jakoukoliv pravomoc SZPI.

Žalobce svůj argument o kontrolní pravomoci SZPI dovozuje především ze zákona o potravinách, zejména z jeho § 16. Jeho námitka však neobstojí. Především je třeba poukázat na ustanovení § 1 odst. 1 zákona o potravinách, podle kterého „*Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství a upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství povinnosti provozovatele potravinářského podniku a podnikatele, který vyrábí nebo uvádí do oběhu tabákové výrobky a upravuje státní dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z tohoto zákona a z přímo použitelných předpisů Evropských společenství* (zvýrazněno soudem).“ Citované ustanovení tedy výslovně deklaruje svůj záměr upravit dozor nad dodržováním povinností stanovených právě zákonem o potravinách, nikoliv nad dodržováním povinností stanovených zákonem jiným, např. veterinárním, který navíc vlastní komplexní úpravu státního dozoru obsahuje. Soud zároveň podotýká, že tato konstrukce je zcela logická – pro přehlednost a srozumitelnost právní úpravy by nepochybně bylo krajně nešťastné, pokud by jeden zákon upravoval komplexně otázku státního dozoru nad dodržováním povinností jím stanovených (jako tomu je v § 43 a násl. veterinárního zákona) a zároveň by do této komplexní úpravy ještě zasahoval jiný, vzdálenější předpis. Soud tak činí dílčí závěr, že z předmětu úpravy zákona o potravinách vyjádřeného v § 1 lze dovodit, že zákon o potravinách nemá za cíl omezovat orgány veterinární správy ve vykonávání veterinárního dozoru podle veterinárního zákona. Z tohoto závěru pak vyplývá, že v pochybnostech o obsahu jednotlivých ustanovení zákona o potravinách je nutno upřednostnit takový výklad, který do pravomocí orgánů veterinární správy stanovených veterinárním zákonem nezasahuje.

Klíčové v projednávané věci je ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách. Podle tohoto ustanovení „*Ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru:*

a) orgány ochrany veřejného zdraví

1. vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštním právním předpisem pro poskytování stravovacích služeb,
2. vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštním právním předpisem ke zjištění příčin poškození nebo ohrožení zdraví a zamezení šíření infekčních onemocnění nebo jiného poškození zdraví z potravin,

b) orgány veterinární správy vykonávají státní dozor

1. nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu surovin a potravin živočišného původu,
2. při prodeji surovin a potravin živočišného původu v tržnicích a na trzích, při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází

k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, a v prodejnách potravin, pokud jsou místy určení při příchodu surovin a potravin živočišného původu z členských států Evropské unie,

c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor

1. při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b),

2. při výrobě a uvádění do oběhu tabákových výrobků a

3. nad ohlášením zásob,

4. při vstupu a dovozu potravin a surovin ze třetích zemí, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b);

d) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský vykonává státní dozor nad prováděním klasifikace těl jatečných zvířat podle § 4a a podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství upravujících klasifikaci jatečných zvířat“.

Soud v první řadě upozorňuje na návětí celého ustanovení, které zní:

„Ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru:“. Toto návětí (v logické vazbě na § 1) vymezuje dosah § 16 odst. 1 na kontrolu povinností stanovenou zákonem o potravinách, jinými slovy, nelze z něj žádným způsobem dovodit, že by zasahovalo do dozoru nad dodržováním povinností stanovených jinými právními předpisy. Soud nepřehlédl, že v této souvislosti působí poněkud matoucím dojmem sousloví *„a zvláštními předpisy“*, uvedené v písm. a) i b) citovaného ustanovení. Soud má za to, že toto sousloví má v předmětných ustanoveních charakter informační (upozorňuje adresáty na to, že orgány ochrany veřejného zdraví a veterinární správy kontrolují rovněž dodržování povinností stanovených „svými“ předpisy) a nikoliv kompetenční – uvedené orgány by totiž pravomoc kontrolovat dodržování požadavků „svých zákonů“, ke kterému jsou těmito zákony zmocněny, měly i tehdy, pokud by zákon o potravinách v této otázce mlčel. V případě, že by zákonodárce chtěl z nějakého důvodu pravomoc orgánů veřejného zdraví nebo veterinární správy (obecně založenou „jejich“ předpisy) ve vztahu k potravinám zcela nebo částečně vyloučit, uvedl by to v zákoně o potravinách explicitně. Takové „vyklučující“ ustanovení však § 16 zákona o potravinách neobsahuje.

Ve vztahu k orgánům veterinární správy je v projednávané věci stěžejní ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) bod 1, podle kterého *„orgány veterinární správy vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu surovin a potravin živočišného původu“*. Toto ustanovení však nelze vyložit tak, jak je vykládá žalobce, tedy jako omezení kontrolní pravomoci orgánů veterinární správy pouze na potraviny živočišného původu. Právě naopak, toto ustanovení kompetence orgánů veterinární správy nad rámec veterinárního zákona rozšiřuje tím, že jim navíc svěřuje dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o potravinách, a to ve vztahu k potravinám živočišného původu. Toto ustanovení žádným způsobem nezakládá pravomoc SZPI kontrolovat dodržování požadavků stanovených veterinárním zákonem u potravin, které potravinami živočišného původu nejsou. Vzhledem k tomu, že potraviny v projednávané věci (lasagne obsahující cca 21% živočišné složky), potravinami živočišného původu nejsou (jak uvedl krajský soud ve svém předchozím rozhodnutí), ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) bod 1 se na ně vůbec nevztahuje. Výše uvedený závěr lze podpořit i důvodovou zprávou k zákonu č. 131/2003 Sb., kterým došlo k novelizaci § 16 zákona o potravinách, ve které se uvádí: *„Přijetí tohoto návrhu bude znamenat, že u potravin živočišného původu ‚dovezených‘ z členských států Evropské unie (po dni vstupu České republiky do Evropské unie), bude v místě určení zajištěn orgány veterinární správy*

komplexní dozor, jak podle veterinárního zákona, tak podle zákona o potravinách a tabákových výrobcích, a to v celé šíři těchto zákonů, i jejich prováděcích právních předpisů. Současně s tím bude vyloučena duplicita kontroly se Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, která by neprováděla kontrolu u těchto potravin živočišného původu, ale pouze u ostatních, tak, jak ji provádí dosud podle platného zákona o potravinách a tabákových výrobcích.“. Soud se v této otázce zcela ztotožňuje s názorem NSS vysloveným ve zrušujícím rozsudku, že „Z citovaného textu lze vyvodit, že zákonodárce poctil orgány veterinární správy plnou důvěrou v tom směru, že vykonají kontrolu dovezených potravin živočišného původu jak z hlediska splnění povinností stanovených veterinárním zákonem, tak zákonem o potravinách. Z uvedené citace však, zdá se, plyne, že u ostatních potravin byl zákonodárce smířen s tím, že kontrola téhož produktu zůstane tematicky rozdělena mezi veterinární správu a SZPI.“

Pro úplnost soud dodává, že se zabýval i další z úvah uvedených ve zrušovacím rozsudku NSS, a sice možností argumentovat, že „z § 16 zákona o potravinách totiž nutně vyplývá i oprávnění SZPI kontrolovat v některých případech též plnění povinností uložených veterinárním zákonem – v prodejnách a prodejních úsecích, kde nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, kontroluje totiž SZPI nakládání s veškerými potravinami, včetně potravin živočišného původu, a orgány veterinární správy zde kontroly vůbec neprovádějí [srov. § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 v kombinaci s § 16 odst. 1 písm. c) bodem 1 zákona o potravinách]“. Tento názor nepovažuje soud za odůvodněný. Ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o potravinách totiž zakotvuje dozor SZPI při výrobě a uvádění potravin do oběhu [pokud takový dozor není vykonáván orgány veterinární správy podle písm. b) bodu 2], nicméně z něj nijak nevyplývá, že by takový dozor musel nutně zahrnovat i dodržení požadavků stanovených veterinárním zákonem. Naopak, je-li toto ustanovení vykládáno se zřetelem k § 1 a návěti § 16 odst. 1 zákona o potravinách, jeví se jako udržitelnější argumentace, že ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o potravinách zmocňuje SZPI pouze k doзору nad dodržováním příslušných požadavků zákona o potravinách (především jeho § 11, který upravuje povinnosti při uvádění potravin do oběhu) a dozor nad dodržováním požadavků veterinárního zákona zůstává zcela v rukou orgánů veterinární správy.

Soud tak shrnuje, že ani z veterinárního zákona ani ze zákona o potravinách nevyplývá pravomoc SZPI kontrolovat dodržování povinností stanovených veterinárním zákonem a případně ukládat sankce za jejich porušení. Jelikož soud souhlasí s NSS, že by výklad, kterým by se kontrola veterinárních požadavků u potravin, které jsou živočišnými produkty, ale nikoliv potravinami živočišného původu, ocitla zcela mimo pravomoc státní správy, byl výkladem absurdním, nelze než uzavřít, že v projednávané věci to byly orgány veterinární správy, které měly kontrolní pravomoc z hlediska dodržování požadavků veterinárního zákona k výrobku N. L. B. 400g, výrobce T. S.A. a žalobní námitka nedostatku pravomoci orgánů veterinární správy tak není důvodná. Jelikož tedy orgány veterinární správy měly pravomoc kontrolovat „smíšené“ potraviny z hlediska dodržování požadavků stanovených veterinárním zákonem, měl žalobce povinnost příchod takových potravin orgánům veterinární správy oznámit v souladu s § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona. Pro úplnost soud podotýká, že tvrzení žalobce o problematičnosti souběhu potravinářské a veterinární kontroly (a i jejich částečném překryvu, jelikož některé požadavky jsou obsaženy jak v zákoně o potravinách, tak ve veterinárním zákoně), je nepochybně relevantním argumentem v diskusi o případné změně právní úpravy, nicméně pro závěry soudu (který je zákonem vázán) není tato argumentace relevantní.

Poté, co soud dospěl ke shora uvedeným závěrům, zabýval se otázkou, zda postup orgánů veterinární správy byl pro žalobce překvapivý. NSS ve svém zrušovacím rozsudku uvedl, že „*Bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu naopak svědčí o tom, že ustálená správní praxe (není-li přímo protiprávní) zakládá na straně adresátů státní správy určitá legitimní očekávání. Správní orgán ji samozřejmě může z rozumných důvodů změnit, avšak měl by tak učinit do budoucna a transparentně (srov. k tomu zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009 č. j. 6 Ads 88/2006 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, nověji pak např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010 č. j. 2 Ans 1/2009 71, č. 2114/2010 Sb. NSS). Tomuto požadavku by jistě neodpovídala změna správní praxe provedená bez jakéhokoliv předchozího varování, která více méně náhodně dopadne na první vybraný subjekt v podobě uložené sankce. Krajský soud by se tedy v této výkladové variantě musel znovu a přesvědčivě vyrovnat s žalobním bodem týkajícím se nepředvídatelnosti postupu žalované*“.

Námitku vybočení z dosavadní praxe uplatnil žalobce již v průběhu správního řízení, ve kterém argumentoval, že orgány veterinární správy nikdy v minulosti hlášení „smíšených“ potravin nevyžadovaly, přestože jim z jejich kontrolní činnosti bylo známo, že žalobce má ve své provozovně takové potraviny uskladněny. Ve správním spise však nelze nalézt dostatek podkladů pro posouzení této otázky, která v důsledku toho nebyla uspokojivě zodpovězena. Žalovaná v napadeném rozhodnutí argumentovala tím, že důvodnost této námítky nevyplývá ze správního spisu a nebyla žalobcem ani prokázána. Taková argumentace však dle názoru soudu neobstojí. Není totiž úlohou účastníka řízení prokazovat správnímu orgánu jeho vlastní správní praxi. Neposkytoval-li správní spis dostatek materiálů pro posouzení námítky žalobce, byla to žalovaná, která měla povinnost příslušné informace ze svých informačních systémů získat a poskytnout tak odpověď na uvedenou odvolací námitku. To se však nestalo a soud proto konstatuje, že rozhodnutí žalované nemá v této otázce dostatečnou oporu ve spisovém materiálu. Pro úplnost soud dodává, že žalovaná během soudního řízení připustila, že procentní podíl živočišné složky ve své evidenci nevede a v průběhu řízení před zdejším soudem i před NSS i přes výzvu soudu nijak nedoložila, že by „smíšené“ potraviny v minulosti kontrolovala, případně sankcionovala neoznámení jejich příchodu, a to ani ve vztahu k žalobci, ani ve vztahu k dalším kontrolovaným subjektům. Žalovanou poskytnuté údaje totiž nejsou dostatečně konkrétní, aby z nich bylo možné učinit závěr o její dosavadní správní praxi.

Z výše uvedených důvodů postupoval soud podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a napadené rozhodnutí zrušil, jelikož skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje podstatné doplnění a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude na žalované, aby zjistila, zda se orgány veterinární správy v době předcházející kontrolám u žalobce zabývaly kontrolou „smíšených“ potravin, a to jak u žalobce, tak i u dalších kontrolovaných subjektů.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 28.570,- Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 15.500,- Kč za pět úkonů právní služby po 3.100,- Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky k vyjádření žalované, sepsání kasační stížnosti a sepsání dalšího podání ve věci – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], z pěti paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky,

vše zvýšeno o částku 3.570,- Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek a z částky 8.000,- Kč představující zaplacené soudní poplatky za podání žaloby a za podání kasační stížnosti.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 8. března 2017

Olga S t r á n s k á, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová