



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudkyň JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **P. M.**, zastoupený Mgr. Romanem Stýblem, advokátem, se sídlem Husova 8a, Brno, proti žalované: **Státní veterinární správa ČR**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2002, č. j. 1226/02, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2003, č. j. 28 Ca 828/2002 – 25,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2002, č. j. 1226/02 o změně rozhodnutí Městské veterinární správy v Brně (dále jen „veterinární správa“). Touto změnou bylo ve výroku rozhodnutí upřesněno označení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodnutí vydáno, dále byla slova „uvádět do oběhu zpracované živočišné produkty určené ke krmení zvířat v zájmových chovech“ nahrazena textem „uvádět do oběhu odpady živočišného původu určené ke krmení zvířat uvedených v § 30 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 287/1999 Sb.“.

Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že žaloba podaná stěžovatelem proti rozhodnutí žalovaného podle § 65 zákona č. 155/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), není důvodná. Odkázal na příslušnou právní úpravu zákona č. 166/1999 Sb. a vyhlášky č. 287/1999 Sb. Podle jeho názoru žalovaná nevyložila ustanovení § 30 vyhlášky č. 287/1999 Sb. nesystematicky ani nelogicky. Veterinární správa

provedla u stěžovatele kontrolu, při které bylo nalezeno 200 kg zmrazeného, tepelně nezpracovaného krmného odpadu, které bylo určeno k uvedení do oběhu, stěžovatel toto zjištění nezpochybně. Zákon č. 166/1999 Sb. (dále jen „veterinární zákon“) výslovně ponechává vymezení způsobu dalšího zpracování, použití a prodeje potravin, živočišných produktů a odpadů živočišného původu ke krmení zvířat, na prováděcím předpisu, na něhož v § 18 odst. 5 odkazuje. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 287/1999 Sb. (dále jen „prováděcí vyhláška“). Městský soud v Praze dospěl k závěru, že ze znění veterinárního zákona, prováděcí vyhlášky a správního řádu vyplývá, že krmné odpady lze použít k výživě ostatních a kožešinových zvířat jen po tepelném zpracování. Výjimky obsažené v uvedených předpisech, kdy lze použít krmných odpadů i bez tepelného zpracování, se na stěžovatele nevztahují. V provozu stěžovatele se krmivo vyrábí, je proto povinen syrové maso tepelně zpracovat způsobem, který stanoví příslušné právní předpisy. Cílem těchto předpisů je zamezit vytváření zdravotně závadných produktů a jejich pouštění do oběhu, tím předejít případné nákazové situaci. Stěžovatel krmné odpady nepoužíval přímo k výživě zvířat, avšak je provozovatelem výroby krmiv a vztahuje se na něho povinnost provádění tepelného zpracování daná § 30 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že Městský soud v Praze se zabýval nedostatečně otázkou, zda byl skutečně povinen provádět tepelné opracování při dosažení teploty v jádru výrobku nejméně 90°C po dobu 10 sekund v souladu s § 30 prováděcí vyhlášky. Závěr, že stěžovatel je provozovatelem výroby krmiv (provozem, kde se krmivo vyrábí), z něhož nevyplývá. Maso, které bylo zmíněno v rozhodnutí veterinární správy, pocházelo z jatek, o čemž nebylo pochyb, uváděl-li jej stěžovatel do oběhu v syrovém stavu, pak k jeho výrobě nemohlo dojít a ustanovení § 30 prováděcí vyhlášky se proto na něho nevztahuje. Názor Městského soudu v Praze, podle kterého je stěžovatel adresátem povinnosti tepelně zpracovávat maso, je opřen pouze o tvrzení, že stěžovatel je provozovatelem výroby krmiv. Z ustanovení § 30 odst. 2 prováděcí vyhlášky však není zřejmé, že toto ustanovení určuje povinnosti právě provozovatelům výroby krmiv. Městský soud v Praze se dále nevypořádal s jeho námitkami, nesprávně posoudil právní otázku, jeho rozhodnutí je proto nezákonné podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel považuje vyličení úvah soudu za příliš stručné, v rozporu s § 157 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) postrádá jasný popis posouzení věci po právní stránce a závěr o skutkovém stavu. Stěžovatel zcela nerozumí argumentaci soudu, a proto napadá rozsudek i pro nepřezkoumatelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rovněž povinnost uložená stěžovateli rozhodnutím žalované není zcela srozumitelná, například vzhledem ke dvojímu odkazu na tentýž předpis. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit a vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na veterinární zákon, který upravuje problematiku nakládání s odpady živočišného původu určeného ke krmení zvířat. Podle ustanovení § 18 odst. 5 tohoto zákona vymezí prováděcí předpis, jakým způsobem se dále zpracovávají, používají a prodávají potraviny podmíněně požitelné, jakožto i živočišné produkty a odpady živočišného původu určené ke krmení zvířat. Tímto prováděcím předpisem byla v době vydání napadeného rozhodnutí vyhláška č. 287/1999 Sb. V § 30 odst. 1 této vyhlášky je zavedena legislativní zkratka „krmné odpady“, pod tímto pojmem se rozumí odpady živočišného původu určené ke krmení zvířat. Citované ustanovení dále obsahuje základní pravidlo nakládání s krmnými odpady, povolené způsoby a podmínky jejich použití. Tato platná právní úprava tedy umožňuje použití krmných odpadů k výživě zvířat ostatních a kožešinových pouze po provedení stanoveného tepelného

zpracování. Výjimky použití krmného odpadu bez dalšího zpracování jsou stanoveny zákonem, musí je schválit veterinární správa. Podle § 30 odst. 4 prováděcí vyhlášky je možno krmné odpady uvádět v nativním a v mraženém stavu do oběhu pouze z těch provozů, v nichž byly tyto odpady vytvořeny, z čehož jednoznačně vyplývá, že nelze uvádět do oběhu krmné odpady v zmraženém stavu z provozu, ve kterém nebyly vytvořeny a kde dochází k dalšímu zpracování. V průběhu správního řízení bylo prokázáno, že v prostoru mrazírny stěžovatele se nachází 200 kg mraženého syrového krmného odpadu pro výživu zvířat určeného k uvedení do oběhu, což je v rozporu s výše uvedenou zákonnou úpravou. Stěžovatel nebyl subjektem oprávněným uvádět tepelně nezpracované krmné odpady do oběhu. Podle názoru žalované je rozhodnutí Městského soudu v Praze jasné a přesvědčivé, s jeho závěry se ztotožňuje. Srozumitelná je i povinnost uložená stěžovateli rozhodnutím vydaným ve správním řízení žalovanou, dvojitý odkaz na tentýž právní předpis se vztahuje vždy k různým částem věty. Žalovaná z uvedených důvodů navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Vzhledem k povaze námitek stěžovatele je podle Nejvyššího správního soudu nutné jednoznačně vymezit předmět úpravy veterinárního zákona, tj. zájem chráněný tímto zákonem.

V § 1 veterinárního zákona upravuje tento zákon požadavky veterinární péče na chov a zdraví zvířat a na živočišné produkty, dále práva a povinnosti fyzických a právnických osob, jakož i soustavu, působnost a pravomoc orgánů vykonávajících státní správu v oblasti veterinární péče. Veterinární péčí se podle § 2 tohoto zákona rozumí: péče o zdraví zvířat a jeho ochranu, zejména předcházení vzniku a šíření nálezů a jiných onemocnění zvířat a jejich zdolávání, ochrana zdraví lidí před nemocemi přenosnými ze zvířat na člověka; péče o zdravotní nezávadnost živočišných produktů a krmiv a ochrana zdraví lidí před jeho poškozením nebo ohrožením živočišnými produkty; ochrana území České republiky před zavlečením nálezů zvířat a nemocí přenosných ze zvířat na člověka a před dovozem zdravotně závadných živočišných produktů a krmiv ze zahraničí; ochrana životního prostředí před nepříznivými vlivy souvisejícími s chovem zvířat, výrobou a zpracováváním živočišných produktů, jakož i ochrana zvířat a jejich produkce před riziky ze znečištěného životního prostředí; veterinární asanace; dozor nad dodržováním povinností a požadavků stanovených k zajištění těchto úkolů tímto zákonem a zvláštními předpisy (státní veterinární dozor). Nejvyšší správní soud tento obsáhlý výčet uvádí v doslovné podobě, aby bylo podle požadavku stěžovatele možno dostatečně prokázat, že veterinární zákon a prováděcí vyhláška ukládá povinnosti fyzickým a právnickým osobám, které se některým ze zde uvedených způsobů podílejí na živočišné výrobě, zpracování a distribuci potravin a jiných živočišných produktů. Účelem je ochránit zejména konzumenty živočišné výroby, případně další subjekty, které by mohly být činnostmi subjektů uvedených ve veterinárním zákoně a prováděcí vyhlášky, ovlivněny.

Základní veterinární požadavky na živočišné produkty jsou stanoveny v § 18 veterinárního zákona, musí odpovídat požadavkům stanoveným tímto zákonem a zvláštními právními předpisy na jejich zdravotní nezávadnost, a nesmí být zdrojem šíření nálezů a nemocí přenosných ze zvířat na člověka. Ustanovení § 18 odst. 5 písm. b) veterinárního zákona

pak zmocňuje prováděcí předpis, aby blíže vymezil, jakým způsobem se dále zpracovávají, používají a prodávají potraviny podmíněně požitelné, jakož i živočišné produkty a odpady živočišného původu určené ke krmení zvířat.

Prováděcí vyhláška upravuje zpracování a prodej živočišných produktů určených ke krmení zvířat v § 30. V odstavci 1 je konstatováno, že odpady živočišného původu určené ke krmení zvířat (dále jen "krmné odpady") lze uvádět do oběhu jen z provozů, v nichž jsou dodržovány veterinární podmínky a požadavky na jejich třídění, ukládání, tepelné zpracování nebo jinou úpravu, jakož i na jejich výdej. Odstavec 2 upravuje podmínky použití krmných odpadů k výživě některých druhů zvířat; k výživě jiných než hospodářských zvířat a též k výživě kožehinových zvířat lze použít krmné odpady po tepelném zpracování při dosažení teploty v jádře výrobku nejméně 90°C po dobu 10 sekund [písm. b) tohoto ustanovení]. V odstavci 3 jsou uvedeny výjimky pro použití krmných odpadů v nativním stavu pro některé druhy zvířat či zařízení, podmínkou je schválení tohoto způsobu použití krmných odpadů veterinární správou. Podle odstavce 4 § 30 lze uvádět do oběhu krmné odpady v nativním a mraženém stavu, pokud nebyly tepelně zpracovány podle odstavce 1, pouze z provozů, v nichž byly tyto odpady vytvořeny.

Lze částečně souhlasit s námitkami stěžovatele uvedenými v žalobě, že text jednotlivých odstavců § 30 prováděcí vyhlášky by mohl být vykládán i zavádějícím způsobem, neboť jsou zde použity pojmy s širším spektrem významu. Při použití základních interpretačních pravidel je však možno dospět k jednoznačnému závěru ohledně smyslu tohoto ustanovení. Výkladem práva rozumíme objasnění smyslu a obsahu právních norem, za účelem jejich pochopení a správného používání. K výkladu právních norem (interpretaci) lze použít několik metod, např. metody jazykového, logického, systematického, teleologického, popřípadě historického výkladu. Podle potřeby je obvyklé tyto metody navzájem kombinovat, v každém případě však může být právní norma vykládána pouze v souvislostech (*Teorie práva: Boguszak, Berlich, Čapek, nakl. ASPI, 2003*). Jak je uvedeno výše, je nutno si uvědomit základní účel veterinárních předpisů. Pokud je v ustanovení § 30 odst. 1 vyhlášky uvedeno, že krmné odpady lze uvádět do oběhu pouze z provozů, kde jsou dodržovány veterinární podmínky a požadavky, mezi jinými i na tepelné zpracování, přičemž odstavec 2 uvádí podmínky tepelného zpracování, nelze tento text chápat jinak, než jako vzájemně navazující a upřesňující. Odstavec 2 tedy stanoví, co je nutno rozumět tepelným zpracováním krmných odpadů v různých případech, pouze takto tepelně zpracované produkty „lze použít“ ve smyslu odstavce 1, tj. například pro uvádění do oběhu.

Ustanovení § 30 odst. 4 vyhlášky pak jednoznačně omezuje okruh subjektů, kterým je povoleno uvádět do oběhu krmné odpady v nativním či mraženém stavu, tedy bez tepelného zpracování, a to pouze na provozy, v nichž byly tyto odpady vytvořeny. Toto ustanovení má svůj logický podklad v předchozích ustanoveních této vyhlášky. Jestliže „krmný odpad“ je v § 30 odst. 1 vyhlášky definován jako „odpad živočišného původu určený ke krmení zvířat“, pak může vznikat pouze v provozech, kde se zpracovává maso živočichů. Tyto provozy jsou vymezeny v hlavě druhé dílu prvním prováděcí vyhlášky, pro každý z nich jsou určena velmi přísná pravidla jejich provozu. Ustanovení § 30 odst. 4 vyhlášky proto předpokládá, že poměry v provozu, kde krmný odpad vznikne, jsou dostatečně upraveny dalšími ustanoveními prováděcí vyhlášky, a nehrozí tudíž nebezpečí šíření nákazy, které má být v ostatních provozech tepelným zpracováním eliminováno. Stěžovatel však podle výsledků správního řízení není provozem uvedeným v hlavě druhé dílu prvního prováděcí vyhlášky, kde byl krmný odpad vytvářen, ani to sám netvrdil. Nákup krmného odpadu z jatek jeho firmou byl v souladu se zákonem, neboť jatka jsou provozem podle § 17

vyhlášky, ve kterém krmný odpad vzniká, mohou jej proto prodávat spotřebitelům v nativním či zmraženém stavu v souladu s § 30 odst. 4 vyhlášky. Spotřebitel, který si krmný odpad v tomto stavu zakoupí, může samozřejmě spotřebovat, pokud by jej chtěl však uvést do oběhu, musí jej v souladu s § 30 odst. 4 prováděcí vyhlášky tepelně zpracovat.

Na základě výše uvedených souvislostí lze jednoznačně konstatovat, že ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky ukládá povinnost osobám, které se v různých fázích živočišné výroby podílejí na dodání bezpečného výrobku spotřebiteli. Stěžovatel v žádné fázi správního ani soudního řízení nezpochybňoval skutečnost, že je dodavatelem (nikoliv konečným spotřebitelem) krmného odpadu ve smyslu § 30 odst. 1 vyhlášky, vztahovala se na něho tedy všechna omezení a podmínky, za jakých lze tento odpad uvádět do oběhu. Žádají-li si jeho zákazníci tepelně nezpracovaný krmný odpad, pak se stěžovatel musí v souladu s § 30 odst. 4 prováděcí vyhlášky stát i jeho výrobcem, aby jim jej mohl v mraženém stavu dodávat, pokud tak neučiní, musí je odkázat na některý provoz, kde krmný odpad vzniká, neboť distribuci prostřednictvím jeho firmy v současné podobě brání zákonné omezení. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že toto zákonné omezení dodávání krmných odpadů bylo upraveno veterinárním zákonem a jeho prováděcí vyhláškou již od počátku účinnosti těchto předpisů.

K námitce stěžovatele, že žalovaným ani Městským soudem v Praze nebylo dostatečně prokázáno, že jej lze považovat za provoz, kde se krmivo vyrábí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tuto skutečnost stěžovatel nezpochybňoval ve správním řízení ani v řízení o žalobě ve správním soudnictví, v průběhu řízení opakovaně sám uváděl, že jeho firma se zabývá prodejem krmných odpadů, jeho sortiment krmiva nakupují chovatelé zvířat, zejména kožešinových. V průběhu předcházejícího řízení nebylo podrobně zkoumáno, jakým způsobem probíhá výroba krmiva ve firmě stěžovatele, případně zda krmné odpady pouze nakupuje a dále prodává, z hlediska uloženého opatření toto zjištění nebylo nutné, neboť stěžovateli byl uložen závazný pokyn k odstranění nedostatků při uvádění krmných odpadů do oběhu. Takovýto pokyn je možno uložit subjektům, které krmné odpady uvádějí do oběhu, tedy dále prodávají, nemusí se nutně jednat o výrobce.

Pokud stěžovatel obsahem své námitky v kasační stížnosti zamýšlel zpochybnit pojem „uvádět do oběhu“, Nejvyšší správní soud odkazuje na definici tohoto pojmu uvedenou v § 3 odst. 1 písm. ff) veterinárního zákona. Tato definice je uvedena mezi základními pojmy a podle uvedeného ustanovení se pro účely veterinárního zákona uváděním do oběhu rozumí držení, skladování, přeprava, předkládání, vystavování a nabízení za účelem prodeje, prodej, jakož i jakýkoli jiný způsob nabízení a poskytování ke spotřebě. Stěžovatel prodával mražené krmné odpady zakoupené na jatkách dalším spotřebitelům, byl tedy subjektem, který krmné odpady uváděl do oběhu ve smyslu citované definice.

Městský soud v Praze ve svém odůvodnění správně odkázal na ustanovení § 30 odst. 4 prováděcí vyhlášky, citoval jeho znění, uvedl, že provoz stěžovatele není provozem, kde by krmné odpady vznikaly, a proto je povinen syrové maso tepelně opracovat způsobem, který stanoví příslušné právní předpisy. K námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud připouští, že Městský soud v Praze v odůvodnění rozhodnutí použil větu „provoz žalobce je provozem, kde se krmivo vyrábí“ a bezprostředně následující větu uvedl spojkou „proto je povinen...“, což může působit zavádějícím dojmem, že stěžovatel je povinen krmné odpady zpracovávat pouze z titulu výrobce krmných odpadů, což neodpovídá podstatě odůvodnění. Nejvyšší správní soud však odůvodnění napadeného rozsudku neshledal pouze na základě tohoto dílčího stylistického nedostatku nepřezkoumatelným či nesrozumitelným, z odůvodnění rozhodnutí jednoznačně vyplývá, z jakých skutkových zjištění Městský soud v Praze vycházel, jaké právní

předpisy při rozhodování použil, jaké z porovnání skutkového a právního stavu vyvodil závěry a z jakých důvodů rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Nejvyšší správní soud shledává povinnost uloženou stěžovateli rozhodnutím žalované dostatečně srozumitelnou, tj. uvádět do oběhu pouze krmný odpad tepelně zpracovaný podle § 30 odst. 2 vyhlášky, z takto formulovaného výroku je vymezení povinnosti stěžovatele dostatečně zřejmé, podle názoru Nejvyššího správního soudu neponechává prostor pro jiný výklad, než že stěžovatel musí před uvedením krmného odpadu do oběhu maso vždy tepelně zpracovat v souladu s § 30 prováděcí vyhlášky. Opakované uvedení stejného právního předpisu ve výroku rozhodnutí žalované nezpůsobilo nesrozumitelnost ani nelogičnost výroku.

K námitce stěžovatele napadající rozsudek Městského soudu v Praze pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedodržení § 157 odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší správní soud odkazuje na § 64 s. ř. s., který stanoví podmínky pro použití občanského soudního řádu v řízení vedeném podle soudního řádu správního. Podle ustanovení § 64 s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. Podle ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř., není-li dále stanoveno jinak, soud v odůvodnění rozsudku uvede, čeho se žalobce (navrhovatel) domáhal a z jakých důvodů a jak se ve věci vyjádřil žalovaný (jiný účastník řízení), stručně a jasně vyloží, které skutečnosti má prokázány a které nikoliv, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, proč neprovedl i další důkazy, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce; není přípustné ze spisu opisovat skutkové přednesy účastníků a provedené důkazy. Soud dbá o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. Stěžovatel se omezil na obecné vyjádření nespokojenosti vzhledem ke „stručnosti odůvodnění, nedostatku jasného popisu po právní stránce a závěru o skutkovém stavu“, aniž by tyto výtky konkretizoval. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), proto vzhledem k formulaci stížnostních bodů konstatuje, že za použití kritérií uvedených v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v rozhodnutí Městského soudu v Praze je srozumitelně formulován závěr o tom, že stěžovateli byl uložen závazný pokyn k tepelnému zpracování krmných odpadů podle § 30 prováděcí vyhlášky jakožto subjektu, který krmné odpady uvádí do oběhu, v souladu s příslušnými ustanoveními veterinárního zákona a prováděcí vyhlášky. Jak je uvedeno výše, tento závěr má oporu ve zjištěném skutkovém stavu i znění § 30 prováděcí vyhlášky ve spojení s § 18 odst. 5 veterinárního zákona. Dospěl proto k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je nedůvodná.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 citovaného zákona.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Soud proto rozhodl, že se Státní veterinární správě nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2005

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu