



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **FALCO SOKOL CZ a. s.**, se sídlem Vížky 5, zast. JUDr. Jiřím Slezákem, advokátem, se sídlem Ulrichovo nám. 737, Hradec Králové, proti žalované: **Státní veterinární správa České republiky**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2007, č. j. 7 Ca 191/2005 – 30,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2007, č. j. 7 Ca 191/2005 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalované ze dne 17. 6. 2005, č. j. Ře 1040/2005, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Pardubický kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 30. 3. 2005, č. j. 9/ZP/05-765/05, ve kterém žalobce brojil proti bodům 8 a 10 správního rozhodnutí prvního stupně (závazného pokynu) a navrhoval, aby žalovaná naposledy uvedené správní rozhodnutí zrušila. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1774/2002, jímž se stanoví hygienická pravidla týkající se vedlejších živočišných produktů (dále jen „Nařízení“), které nejsou určeny k lidské spotřebě a podle § 49 odst. 1 písm. g) a t) a § 52 odst. 1 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), závazný pokyn (obsahující celkem 13 bodů) k odstranění nedostatků v provozovně Výrobní krmiv pro zvířata v zájmovém chovu reg. č. CZ 15026, umístěné v obci Lukavice - Vížky č. p. 5.

V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná konstatovala, že napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přezkoumala jako celek a že každý z bodů uloženého závazného pokynu je zcela oprávněný a v souladu s Nařízením, veterinárním zákonem a prováděcími právními předpisy. K bodu 8 závazného pokynu uvedla, že provozovna žalobce

byla schválena a registrována Krajskou veterinární správou jako Výrobní krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, přičemž v příloze VIII. kapitole II., oddílu A, odstavci 1 Nařízení je stanoveno, že k výrobě krmiv pro zvířata v zájmovém chovu a žvýkacích pamlsků pro psy mohou být použity pouze vedlejší živočišné produkty uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) až j) tohoto Nařízení. Syrová krmiva pro zvířata v zájmovém chovu mohou být vyráběna pouze z vedlejších živočišných produktů uvedených v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení. Celý článek 6 Nařízení je vlastně výčtem materiálů 3. kategorie a určuje, co je za takový materiál považováno. Z uvedeného podle žalované vyplývá, že k výrobě krmiv pro zvířata v zájmovém chovu mohou být použity pouze materiály 3. kategorie. Jestliže je tedy žalobce výrobcem krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, je i zpracovatelským závodem 3. kategorie, protože vedlejší živočišné produkty jiné než 3 kategorie zpracovávat nesmí a musí tedy splňovat požadavky kladené na takové zpracovatelské závody. Syrová krmiva pro zvířata v zájmovém chovu mohou být vyráběna pouze z vedlejších živočišných produktů uvedených v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení. Těmito živočišnými produkty jsou části poražených zvířat, které jsou v souladu s právními předpisy Společenství požitelné, ale z obchodních důvodů nejsou určeny k lidské spotřebě. Článek 6 odst. 1 písm. a) Nařízení je nutno dle názoru žalované vykládat tak, že části poražených zvířat požitelné v souladu s právními předpisy Společenství musí být označeny jako požitelné pro komunitární trh nebo požitelné pro tuzemský trh podle vnitrostátních předpisů. Pouze z takových materiálů požitelných bez dalšího, ale neurčených k lidské spotřebě z obchodních důvodů (materiály 3. kategorie) lze vyrábět syrová krmiva pro zvířata v zájmovém chovu. Živočišné produkty požitelné po úpravě nejsou požitelné bez této další úpravy, jak ostatně plyne již z jejich označení a tudíž není možné je použít k výrobě syrových krmiv pro zvířata bez předepsané úpravy. Při kontrole provedené správním orgánem prvního stupně v provozovně žalobce však bylo zjištěno, že syrové krmivo není vyráběno jen ze suroviny požitelné bez omezení. K bodu 10 závazného pokynu žalovaná poukázala na přílohu V. kapitoly I. odst. 1, písm. e) Nařízení, podle které všechna zařízení, pokud je požadováno tepelné ošetření, musí být vybavena: (i) měřicím zařízením ke sledování teploty, případně tlaku v kritických bodech a (ii) záznamovým zařízením k průběžnému zaznamenávání výsledků těchto měření. Takovým záznamovým zařízením nemůže být ruční zapisování hodnot. Podle žalované z citovaného ustanovení Nařízení vyplývá, že se musí jednat o technické zařízení, které automaticky zaznamenává v časových intervalech naměřené teploty. Při provedené kontrole bylo zjištěno, že teploty jsou zapisovány ručně.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, ve které uvedl, že se uloženým pokynům podrobil a splnil je, byť měl ke všem závazným pokynům výhrady, avšak i nadále je přesvědčen, že závazné pokyny uvedené pod body 8 a 10 jsou nesprávné a nezákonné. Provozovna žalobce byla schválena jako závod na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu. Tento druh provozovny je řazen v Nařízení z hlediska hierarchie a typů závodů vedle zpracovatelských závodů 3. kategorie, nikoliv pod nimi. Žalobce s žalovanou souhlasí v tom, že pro výrobu krmiv smí používat pouze materiály 3. kategorie uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) až j) Nařízení. V Nařízení však nikde není uvedeno, že pokud některý ze závodů zpracovává (ať už výlučně či nikoliv) materiály 3. kategorie, je automaticky považován za zpracovatelský závod 3. kategorie. Závěr žalované o tom, že se v případě žalobce jedná o zpracovatelský závod 3. kategorie, neboť žalobce ve své provozovně zpracovává pouze materiály 3. kategorie, tak podle žalobce nemá v Nařízení žádnou oporu. Přestože to žalovaná výslovně neuvádí, tak v podstatě tvrdí, že materiály 3. kategorie mohou zpracovávat pouze zpracovatelské závody 3. kategorie. To však není pravdou a i ze znění některých ustanovení Nařízení je patrné, že tomu tak není. V čl. 6 odst. 2 Nařízení se pod písmeny a) až i) uvádí, jakým způsobem je nakládáno s materiály 3. kategorie. Pod písm. c) a e) je pak mimo jiné uvedeno, že mohou být zpracovány ve zpracovatelském závodě schváleném v souladu s článkem 17 nebo zpracovány jako suroviny v závodě na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu schváleném dle čl. 18. Podle žalobce

je z uvedeného patrné, že legislativci při přijímání Nařízení vycházeli z předpokladu, že materiály 3. kategorie budou zpracovávány i v jiných než zpracovatelských závodech 3. kategorie a tudíž, pokud některý ze závodů bude pracovat s materiály 3. kategorie, nebude se automaticky jednat o zpracovatelský závod 3. kategorie, jak nesprávně dovozuje žalovaná. Konkrétně tedy žalobce namítá, že pokud žalovaný potvrdil rozhodnutí o uložení závazného pokynu č. 10 spočívajícího v povinnosti žalobce vybavit provozovnu záznamovým zařízením k průběžnému zaznamenávání výsledků měření v kritických bodech, tak tuto povinnost mají pouze zpracovatelské závody 3. kategorie a nikoliv závody pro výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu. Na uvedenou povinnost odkazuje pouze čl. 17 Nařízení (zpracovatelské závody 3. kategorie), který odkazuje na požadavky přílohy VII. kapitola I. Nařízení pro tento typ závodu. Závody schválené podle čl. 18, jímž je i provozovna žalobce, nemusejí požadavky dle přílohy VII. kapitoly I. splňovat. Uvedené rozhodnutí žalovaného je tak nesprávné.

K závaznému pokynu pod bodem č. 8, spočívajícím v tom, že by žalobce měl při výrobě syrových krmiv pro zvířata používat pouze materiály 3. kategorie, které byly veterinárním inspektorem posouzeny jako požitelné bez omezení, žalobce uvedl, že podle přílohy VIII, kap. II, písm. a) odst. 1 mohou být syrová krmiva pro zvířata v zájmovém chovu vyráběna pouze z vedlejších živočišných produktů uvedených v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení. Tento článek uvádí, že se jedná o části poražených zvířat, které jsou v souladu s právními předpisy Společenství požitelné, ale z obchodních důvodů nejsou určeny k lidské spotřebě a tudíž se nemá na mysli, aby mohly být používány pouze materiály požitelné bez omezení, ale počítá se i s užitím materiálů požitelných, leč z obchodních důvodů neurčených k lidské spotřebě. Podle § 3 vyhlášky č. 375/2005 Sb., se mimo jiné rozlišují dva druhy požitelných živočišných produktů a to požitelné a požitelné po úpravě. Termín požitelné bez omezení zákonodárce nezná a nikde jej, na rozdíl od žalovaného nepoužívá. Pokud se v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení hovoří o materiálech 3. kategorie (živočišných produktech), které jsou v souladu s právními předpisy Společenství požitelnými, ale z obchodních důvodů nejsou určeny k lidské spotřebě, mají se tímto na mysli právě ty materiály, které je třeba pro lidskou spotřebu ještě upravit. Z dikce uvedeného ustanovení tak podle žalobce lze dovodit, že u spotřeby pro zvířata v zájmovém chovu je jejich použití možné i bez další úpravy. Žalovaná tak omezuje žalobce více, než mu ukládá samotné Nařízení, které povoluje používat jakékoliv materiály 3. kategorie, které jsou v souladu s právními předpisy Evropských společenství požitelné. Žalovaná požaduje, aby žalobce používal pouze materiály 3. kategorie požitelné bez omezení, pro což, jak shora uvedeno, nemá podklad v právním předpise. Na základě všech shora uvedených skutečností považuje žalobce rozhodnutí žalované za nesprávné a navrhl, aby jej soud zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil jí povinnost zaplatit žalobci náklady soudního řízení ve výši 4343,50 Kč.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě konstatovala, že provozovna žalobce sice byla schválena a registrována jako Výrobní krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, tato výrobní však může zpracovávat výlučně materiály 3. kategorie uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) až j) Nařízení. Stěžejní skutečností je to, že příloha č. V. Nařízení stanoví všeobecné hygienické požadavky na zpracování materiálu kategorie 1., 2. a 3. Tyto všeobecné požadavky musí tedy splňovat každé zařízení zpracovávající materiál 1., 2. či 3. kategorie. Vzhledem k tomu, že jiným materiálem žádný vedlejší živočišný produkt být nemůže (vždy se bude jednat o materiál 1., 2. nebo 3. kategorie), tak také zpracovatelské závody se dělí pouze podle tohoto kritéria na zpracovatelské závody 1., 2., nebo 3. kategorie a všechny tyto závody musí splňovat kritéria přílohy č. V. Nařízení. K bodu 8 závazného pokynu žalovaná poukázala na přílohu VIII, kapitolu II, písm. a) odstavec 1. Nařízení, v němž je stanoveno, že syrové krmivo pro zvířata v zájmovém chovu smí být vyráběno pouze z vedlejších produktů uváděných v čl. 6 odst. 1 písm. a). Těmito vedlejšími živočišnými produkty je materiál 3. kategorie zahrnující části poražených zvířat, které jsou

poživatelné v souladu s právními předpisy Společenství, ale které nejsou určeny pro lidskou spotřebu z obchodních důvodů. V Nařízení je uvedeno „poživatelné v souladu s právními předpisy Společenství“, což znamená poživatelné bez dalšího. Důvodem, proč takový materiál 3. kategorie není určen pro lidskou spotřebu jsou ryze obchodní důvody. Lze tedy říci, že nebýt těchto obchodních důvodů, nebyly by tyto živočišné produkty materiálem 3. kategorie, ale šlo by od počátku o standardní živočišné produkty určené pro výživu lidí a tudíž poživatelné bez jakéhokoli omezení. Názor žalobce, že pro výrobu syrových krmiv pro zvířata v zájmovém chovu je možno použít i živočišné produkty poživatelné po zvláštní úpravě nebo dalším zpracování nemá oporu v žádném právním předpise. Naopak, pro výrobu syrových krmiv pro zvířata v zájmovém chovu je možno použít pouze materiál 3. kategorie zahrnující části poražených zvířat, které jsou poživatelné v souladu s právními předpisy Společenství. Jestliže je živočišný produkt poživatelný až po úpravě, znamená to, že před touto úpravou, nebo dokonce bez úpravy je nepoživatelný a jako takový nesmí být použit pro výrobu syrových krmiv pro zvířata v zájmovém chovu. Žalobce zpracovává vedlejší živočišné produkty na tepelně ošetřená krmiva určená ke krmení zvířat v zájmových chovech z materiálů spadajících pod působnost čl. 6 odst. 1 písm. a) až j) Nařízení a musí tedy dodržovat stanovené požadavky na jejich tepelné ošetření stanovené v příloze VIII, kapitole II, odstavec B Nařízení a prokazovat zde stanovené parametry shody. K prokázání, že byly předepsané parametry dosaženy musí mít takové zařízení, které je schopno zaznamenat a uchovávat výsledky měření v kritických bodech po dobu nejméně 2 let. Tyto povinnosti vyplývají z čl. 25 Nařízení. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl, s tím že není důvodná.

Žalobce v replice k vyjádření žalované uvedl, že s námitkami a tvrzeními žalované obsaženými v jejím vyjádření nesouhlasí a setrvává na podané žalobě. Zopakoval, že jeho provozovna není zpracovatelským závodem 3. kategorie, přestože v ní skutečně může zpracovávat pouze materiály 3. kategorie uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) až j) Nařízení. Poukázal na skutečnost, že do roku 2005 neměla žalovaná k postupům žalobce žádných námitek a až v roce 2005, přestože se chování žalobce od předchozích kontrol nijak nezměnilo, správní orgány najednou shledávají v postupu žalobce nedostatky a ukládají mu závazné pokyny.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 19. 9. 2007, č. j. 7 Ca 191/2005 – 30, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že mezi účastníky je spornou otázkou toliko uložení povinností č. 8 a 10 závazného pokynu, tj. používat k výrobě syrových krmiv pro zvířata pouze vymezené materiály poživatelné bez omezení a vybavit provozovnu záznamovým zařízením. Poukázal na čl. 6 odst. 1 a 2 a přílohu VIII., kapitolu II., oddíl A Nařízení. Neztotožnil se s argumentací žalobce, že by mu žalovanou byly stanoveny povinnosti nad rámec právních předpisů. Pokud žalobce zpracovává příslušné suroviny 3. kategorie, vztahují se na něho povinnosti, které pro něj vyplývají z postavení zpracovatele těchto surovin a mimo jiné tak musí dodržovat povinnosti, které pramení z přílohy VIII. uvedeného Nařízení, neboť tuto povinnost mu stanoví mimo jiné čl. 17 i 18 zmíněného Nařízení. Pokud žalobce ve svém zařízení produkty k výrobě krmiv pro zvířata v zájmovém chovu zpracovává, musí zároveň ve smyslu Nařízení doložit, že splnil příslušné technické požadavky na zpracování těchto materiálů (čl. 25 Nařízení), aby bylo možné příslušný výrobní postup kontrolovat. Uložení takové povinnosti nejde nad rámec Nařízení, ale odpovídá povinnostem, které toto nařízení příslušným zpracovatelům ukládá. Argumentaci žalobce, že legislativci při přijímání Nařízení vycházeli z předpokladu, že materiály 3. kategorie budou zpracovávány v jiných než zpracovatelských závodech 3. kategorie, neshledal městský soud případnou, neboť neodpovídá povinnostem, které vyplývají z Nařízení. Příslušné povinnosti žalobci stanoví přímo Nařízení. Pokud žalobce vyrábí příslušná krmiva pro zvířata v zájmovém chovu z produktů, které musejí splňovat vlastnosti produktů kategorie 3, pak musí dodržovati

povinnosti, které jsou ukládány provozovateli zařízení, který zpracovává produkty této kategorie. K tvrzení žalobce, že právní řád nezná pojem produktů požitelných bez omezení, městský soud uvedl, že tento žalobní bod považuje pouze za polemiku se slovním vyjádřením, nikoliv však s vymezením příslušných povinností. Pokud Nařízení v čl. 6 odst. 1 písm. a) vychází z toho, že je možné používat živočišné produkty, které jsou požitelné v souladu s právními předpisy Společenství, ale které nejsou z obchodních důvodů určeny pro lidskou spotřebu, jedná se o vymezení produktů, které jsou požitelné. Jedná se tak o produkty, které splňují příslušné kvalitativní požadavky samy o sobě, tedy bez dalších úprav. Pokud správní orgán použil při stanovení povinnosti formulaci „požitelné bez dalšího“, pouze tím jazykově rozvedl povinnost stanovenou Nařízením. Městský soud se ztotožnil s výkladem žalovaného, že termín „požitelné v souladu s právními předpisy Společenství“, je nutné vztáhnout k okamžiku počátku zpracování těchto produktů. Tato požitelnost tedy musí být bez dalšího dána již v okamžiku zahájení zpracování těchto produktů a nelze ji vykládat tak, že se bude jednat o produkty, které budou požitelné až po případné jiné předchozí úpravě.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle názoru žalobce městský soud i správní orgán užil velmi extenzivní výklad zákona, pro který nemá oporu a zaujímá při něm nesprávné závěry. Provozovna stěžovatele byla schválena jako Závod na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu dle čl. 18 Nařízení. Tento druh provozovny je řazen v Nařízení z hlediska hierarchie a typů závodů mimo jiné vedle zpracovatelských závodů 3. kategorie, nikoliv pod nimi. Stěžovatel souhlasí s tím, že pro výrobu krmiv smí používat pouze materiály 3 kategorie uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) až j) Nařízení. Z toho je podle něj patrné, že může používat pouze část materiálů 3. kategorie, mnohé z nich vymezené v čl. 6 odst. 1 Nařízení používat jako závod na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu nesmí. V Nařízení však nikde není uvedeno, že pokud některý ze závodů zpracovává (ať už výlučně či nikoliv) materiály 3. kategorie, je automaticky považován za zpracovatelský závod 3. kategorie. Závěr, že stěžovatel ve své provozovně zpracovává pouze materiály 3. kategorie a proto se v dané věci jedná o zpracovatelský závod 3. kategorie tak nemá v Nařízení žádnou oporu. Podle stěžovatele není pravdou, že materiály 3. kategorie mohou zpracovávat pouze zpracovatelské závody 3. kategorie. V čl. 6 odst. 2 Nařízení se uvádí pod písmeny a) až i), jakým způsobem je nakládáno s materiály 3. kategorie. Pod písm. c) a e) je pak mimo jiné uvedeno, že mohou být zpracovány ve zpracovatelském závodě schváleném v souladu s článkem 17 Nařízení nebo zpracovány jako suroviny v závodě na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, schváleném podle čl. 18 Nařízení. Již z toho je patrné, že legislativci při přijímání Nařízení vycházeli z předpokladu, že materiály 3. kategorie budou zpracovávány i v jiných než zpracovatelských závodech 3. kategorie, a tudíž, že pokud některý ze závodů bude pracovat s materiály 3. kategorie, nebude se automaticky jednat o zpracovatelský závod 3. kategorie. Pokud tedy správní orgán ukládá stěžovateli závazné pokyny na základě toho, že se na něj vztahují povinnosti určené zpracovatelským závodům 3. kategorie v situaci, kdy sám správní orgán schválil závod stěžovatele jako závod pro výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, není tento postup v souladu s Nařízením a nemá tak žádnou oporu v právních předpisech. Stěžovatel dále namítá, že povinnost (obsaženou v závazném pokynu č. 10) vybavit provozovnu záznamovým zařízením k průběžnému zaznamenávání výsledků měření teploty v kritických bodech mají pouze zpracovatelské závody 3. kategorie a ne závody pro výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu. Na uvedenou povinnost odkazuje pouze čl. 17 Nařízení, který odkazuje na požadavky přílohy VII., kap. I. Nařízení pro tento typ závodu. Závody dle čl. 18 Nařízení, jímž je i provozovna žalobce, nemusejí požadavky podle přílohy VII., kapitoly I Nařízení splňovat. Proti závaznému pokynu č. 8 stěžovatel brojí stejnou argumentací jako již v žalobě, tedy že jej žalovaná s ohledem

na znění přílohy VIII, kap. II, písm. a) odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení a podle § 3 vyhlášky č. 375/2005 Sb., omezuje více, než ukládá samotné Nařízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že svůj právní názor ve věci již vyjádřila jak ve svém rozhodnutí, tak ve vyjádření k obsahu podané žaloby a na svém názoru setrvává i nadále. Rozsudek městského soudu považuje za správný a s jeho důvody se zcela ztotožňuje. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není důvodná.

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s, tedy na nesprávném posouzení právní otázky soudem, na vadách řízení před správním orgánem (neuvádí konkrétně na kterých) a na nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu (neuvádí z jakého důvodu).

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ačkoli stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje též naposledy uvedený důvod, tedy nepřezkoumatelnost rozsudku Městského soudu v Praze, neuvádí, které ze zde uvedených příčin nepřezkoumatelnosti se dovolává. Nejvyšší správní soud však bez ohledu na tento nedostatek zjistil, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, avšak pouze ve vztahu k žalobnímu bodu týkajícího se nezákonnosti 10. bodu závazného pokynu správního orgánu prvního stupně ze dne 30. 3. 2005 (a tudíž nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno). Tím byla uložena stěžovateli povinnost vybavit provozovnu záznamovým zařízením k průběžnému zaznamenávání výsledků měření teploty v kritických bodech. Z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud totiž zjistil, že tímto žalobním bodem se Městský soud v Praze vůbec nezabýval a nevypořádal se s ním. V této části je tudíž napadený rozsudek zcela nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a i když stěžovatel tento kasační důvod blíže nerozvedl, pouze odkázal na ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., musel Nejvyšší

správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť k takovému nedostatku je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, jak mu to ukládá ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. Podle něho totiž platí, že Nejvyšší správní soud je sice vázán důvody kasační stížnosti, avšak nikoliv tehdy, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Protože o zmíněném žalobním bodu městský soud vůbec nerozhodl (alespoň pokud lze usuzovat z odůvodnění jeho rozhodnutí), je nutno rozsudek označit za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03, podle něhož je povinností soudu přezkoumat rozhodnutí v rozsahu všech uplatněných žalobních bodů. Postup správního soudu, který nepřezkoumá rozhodnutí správního orgánu v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, odporuje zásadám spravedlivého procesu.

Výše uvedené však nelze konstatovat ve vztahu k první žalobní námitce, která se vztahovala k nezákonnosti 8. bodu závazného pokynu správního orgánu prvního stupně ze dne 30. 3. 2005, tedy k uložení povinnosti stěžovatelů, aby k výrobě syrových krmiv pro zvířata v zájmovém chovu používali pouze materiály 3. kategorie, které byly veterinárním inspektorem posouzeny jako požitelné bez omezení. V tomto směru se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Pokud by předmětem řízení byla jen tato kasační námitka, nebyla by Nejvyšším správním soudem shledána důvodnou. Nutno poznamenat, že žalobou napadené body (8 a 10) pokynu správního orgánu prvního stupně (žalovaným potvrzené) spolu skutkově nesouvisí natolik, aby nemohly být přezkoumány samostatně.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné stručně poukázat na právní povahu nařízení Evropských společenství (ES). Nařízení schvaluje Rada ES, nebo Rada ES společně s Evropským parlamentem. Nařízení stanoví obecně závazná pravidla, která zavazují bez dalšího jak členské státy, tak i soukromoprávní vnitrostátní subjekty (fyzické a právnické osoby). U nařízení tedy není vůbec třeba (na rozdíl od směrnice - viz. níže) jeho transpozice do vnitrostátního právního řádu členského státu. Účelem nařízení je přímé sjednocení právní úpravy platné v členských státech Evropských společenství (jsou vydávány např. v oblastech společné obchodní a zemědělské politiky ES). Nařízení je tedy možné označit za jakýsi "zákon" Evropských společenství.

Svou povahou se nařízení liší od směrnice Evropských společenství, která naproti tomu nemá obecnou závaznost a pouze stanoví výsledek jehož má být členskými státy k určitému datu dosaženo. Členské státy Evropských společenství pak jsou povinny uvést svůj vnitrostátní právní řád do souladu se směrnicí. Směrnice tedy předepisuje pouze výsledek (právní úpravu) kterého má být dosaženo, zatímco způsob dosažení tohoto cíle již ponechává na členských státech.

K námitce stěžovatele směřující proti bodu 8. závazného pokynu, spočívající v tvrzení stěžovatele, že žalovaná jej s ohledem na znění přílohy VIII, kap. II, písm. a) odst. 1 Nařízení a § 3 vyhlášky č. 375/2003 Sb., Ministerstva zemědělství, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o veterinárních požadavcích na živočišné produkty omezuje více, než ukládá samotné Nařízení, Nejvyšší správní soud konstatuje následující:

Podle přílohy VIII, kap. II, písm. a) odst. 1 Nařízení mohou být k výrobě krmiv pro zvířata v zájmovém chovu a žvýkacích pamlsků pro psy použity pouze vedlejší živočišné produkty uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) až j). Surová krmiva pro zvířata v zájmovém chovu

však mohou být vyráběna pouze z vedlejších živočišných produktů uvedených v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení.

Článek 6 odst. 1 Nařízení stanoví, že mezi materiály 3. kategorie patří níže popsané vedlejší živočišné produkty nebo jakékoli materiály, které tyto vedlejší živočišné produkty obsahují. Následuje výčet těchto materiálů uvedený pod písm. a) až l), přičemž pod písm. a) jsou zařazeny části poražených zvířat, které jsou v souladu s právními předpisy Společenství požitelné, ale z obchodních důvodů nejsou určeny k lidské spotřebě.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu, je třeba bod 8 závazného pokynu, ve kterém bylo stěžovateli uloženo *ke výrobě syrových krmiv pro zvířata v zájmovém chovu používat pouze materiály 3. kategorie, které byly veterinárním inspektorem posouzeny jako požitelné bez omezení* i s ohledem na odůvodnění tohoto závazného pokynu, které výslovně poukazuje na přílohu VIII, kap. II, písm. a) odst. 1 a článek 6 odst. 1 písm. a) Nařízení, vykládat jako formulačně nepřesný, nicméně z kontextu lze dovodit zřejmý pokyn k dodržování přílohy VIII, kap. II, písm. a) odst. 1, věty druhé, která odkazuje na článek 6 odst. 1 písm. a) Nařízení.

Se stěžovatelovou interpretací článku 6 odst. 1 písm. a) Nařízení, podle které tento článek hovoří o materiálech 3. kategorie - živočišných produktech - které je třeba pro lidskou spotřebu ještě upravit, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť pokud článek 6 odst. 1 písm. a) Nařízení výslovně stanoví, že se jedná o části poražených zvířat, které jsou v souladu s právními předpisy Společenství požitelné, ale z obchodních důvodů nejsou určeny k lidské spotřebě, mají se tím na mysli části poražených zvířat, které jsou lidmi požitelné bez dalšího, leč pro lidskou spotřebu nejsou určeny z obchodních důvodů. Lze tedy souhlasit s žalovaným, že nebýt těchto ryze obchodních důvodů (stojících po právní stránce mimo kategorii požitelnosti), jedná se o standardní živočišné produkty určené i pro výživu lidí a tudíž požitelné bez jakéhokoliv omezení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy třeba cit. článek Nařízení vykládat tak, že pojednává o částech poražených zvířat, které jsou lidmi požitelné bez jakýchkoliv dalších úprav (dodatků či dalších podmínek), a k lidské spotřebě nejsou určeny pouze z obchodních důvodů; nejedná se tedy o části poražených zvířat, které by bylo nutné pro lidskou spotřebu ještě upravit, jak se domnívá stěžovatel.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, pokud bod 8 závazného pokynu vykládá tak, že po něm žalovaná požaduje, aby používal pouze materiály 3. kategorie požitelné bez omezení. Žalovaná po stěžovateli požaduje pouze to, aby dodržoval článek 6 odst. 1 písm. a) Nařízení. Na tom nic nemění ani fakt, že tento svůj požadavek (závazný pokyn) žalovaná vyjádřila poněkud nepřesně, když (k výrobě syrových krmiv pro zvířata v zájmovém chovu) namísto termínu „*materiály 3. kategorie požitelné v souladu s právními předpisy Společenství ale z obchodních důvodů neurčené k lidské spotřebě*“ (použitím v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení) použila termín „*materiály 3. kategorie, které byly veterinárním inspektorem posouzeny jako požitelné bez omezení*“. Z ničeho však nevyplývá, že by žalovaná stěžovatele omezovala více než stanoví Nařízení. Žalovaná v žádném případě stěžovateli nezakazuje zpracovávat ostatní materiály 3. kategorie uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. b) až j) Nařízení a Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že závazný pokyn č. 8 je zcela v souladu s Přílohou VIII, kapitolou II písm. a) bod 1 větou druhou Nařízení, podle které mohou být syrová krmiva pro zvířata v zájmovém chovu vyráběna pouze z vedlejších živočišných produktů uvedených v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že podle čl. 6 odst. 2 písm. e) Nařízení jsou materiály 3. kategorie neprodleně shromažďovány, přepravovány a označovány v souladu s článkem 7, a pokud články 23 a 24 Nařízení nestanoví jinak, jsou použity jako suroviny v závodě na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, schváleném v souladu s článkem 18 Nařízení. Provozovna stěžovatele je podle dokladu o schválení a registraci vydaném podle § 22

odst. 1 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, založeném ve správním spisu, označena a vedena jako „Výrobna krmiv pro zvířata v zájmových chovech“. Je tedy zřejmé, že stěžovatelova provozovna je závodem na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, tak jak ho definuje Příloha I bod 40 Nařízení, podle kterého se závodem na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu rozumí závod vyrábějící krmiva pro zvířata v zájmovém chovu nebo žvýkací pamlsky pro psy nebo aromatické vnitřnosti, přičemž se k výrobě používají některé vedlejší živočišné produkty. Stěžovatelova výrobna je tedy právě takovým závodem na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu ve smyslu článku 18 Nařízení (ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti na tuto skutečnost poukazuje), a je tedy zjevné, že vzhledem k již citovanému čl. 6 odst. 2 písm. e) Nařízení a s ohledem na Přílohu VIII, kapitolu II, bod A odst. 1 větu první Nařízení je stěžovatel oprávněn zpracovávat materiály 3. kategorie uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) až j) Nařízení. Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, pokud namítá nesprávnost názoru žalované, že automaticky bez dalšího platí, že je-li stěžovatel výrobcem krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, kde se zpracovávají vedlejší živočišné produkty jen 3. kategorie, stává se zpracovatelským závodem této kategorie a musí tak splňovat požadavky kladené na tyto zpracovatelské závody. Tento názor žalované zůstává však zcela bez vlivu na věcnou správnost napadeného rozhodnutí, neboť povinnost k dodržování pokynu vyrábět syrová krmiva pro zvířata v zájmovém chovu pouze z vedlejších produktů v uvedených v čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení a zařazených mezi materiály 3. kategorie (použit je jako surovinu) platí speciálně i pro závody na výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu, schváleném v souladu s čl. 18 Nařízení, tedy i pro závod stěžovatele. Příklad použitý žalovanou nebyl tudíž na místě.

To však nemění nic na tom, že na stěžovatele se nevztahují povinnosti určené zpracovatelským závodům 3. kategorie (čl. 17 Nařízení) v situaci, kdy sám správní orgán schválil závod stěžovatele jako závod pro výrobu krmiv pro zvířata v zájmovém chovu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodující je povaha materiálu, které provozovna zpracovává a nikoliv formální zařazení provozovny do jedné z kategorií. Uvedené vyplývá z Přílohy V, kapitoly I, odst. 1 bod e) Nařízení, které výslovně mluví o veškerých zařízeních zpracovávajících vedlejší živočišné produkty. Jinými slovy požadavky Nařízení na provozovnu se odvíjejí od druhu materiálu, který provozovna zpracovává a nikoli od toho, do jaké kategorie zařízení je provozovna zařazena.

V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), bude tedy na něm, aby se zabýval důvodností žalobního bodu vztahujícího se k závaznému pokynu č. 10, tedy povinnosti vybavit provozovnu záznamovým zařízením k průběžnému zaznamenávání výsledků měření teploty v kritických bodech.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.)

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

V Brně dne 29. května 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu