



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34, Praha 8, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 2. 2009, č. j. RED 1964/2008, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2013, č. j. 5 Ca 43/2009 - 137,

takto:

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2013, č. j. 5 Ca 43/2009 - 137, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Státní veterinární správy ze dne 12. 2. 2009, č. j. RED/1964/2008, a Městské veterinární správy v Praze ze dne 18. 9. 2008, č. j. 1513/2008/VHI **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 26 620 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jiřího Vaníčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 2. 2009, č. j. RED/1964/2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaná částečně změnila rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 9. 2008, č. j. 1513/2008/VHI, tak, že slova ve výroku rozhodnutí „*průběžně v roce 2006 a 2007 neprováděla*“ nahradila slovy „*průběžně od února 2006 do 15. října 2007 neprováděla*“ a dále slova „*ukládá pokutu ve výši 60 000,- Kč (slovy šedesát tisíc korun českých)*“ nahradila slovy „*ukládá pokutu ve výši 55 000,- Kč (slovy padesát pět tisíc korun českých)*“. Ve zbývající části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila a odvolání zamítla. Správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) podle § 72 odst. 1

písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, pokutu ve výši 60 000 Kč. Správního deliktu se měla stěžovatelka dopustit tím, že soustavně neprováděla vlastní kontroly hygienických podmínek výroby včetně stanovených mikrobiologických kritérií, odběru vzorků a jejich kontrolních vyšetření a nevyšetřovala v dostatečném rozsahu masné výrobky, čímž porušila povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 1 a 2, konkretizované v příloze I kapitole 3 bodu 3.2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny, v tehdy platném znění (dále jen „nařízení č. 2073/2005“). Správní orgán prvního stupně uložil stěžovateli rovněž povinnost nahradit náklady řízení v paušální částce 1 000 Kč.

[2] Proti shora uvedenému rozhodnutí žalované brojila stěžovatelka žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 10. 2013, č. j. 5 Ca 43/2009 - 137 (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“), zamítl. Nepřisvědčil stěžovateli v tom, že z oznámení o pokračování správního řízení ze dne 15. 5. 2008 nebylo patrné, jakého konkrétního řízení se toto oznámení týkalo, ani v tom, že správní řízení bylo zahájeno nezákonně. Městský soud považoval protokol o jednání ze dne 19. 6. 2008, při němž tehdejší zástupkyně stěžovatelky nepředložila protokoly o laboratorním vyšetření vzorků, za postačující podklad pro rozhodnutí. Z toho dovedl, že napadené rozhodnutí nebylo opřeno jen o hypotetické úvahy žalované a vycházelo z důkazů, k nimž se mohla stěžovatelka vyjádřit. Žalovaná tedy nepochybně a její rozhodnutí není zmatečné ani nepřezkoumatelné, když nezrušila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro údajné použití procesně nepoužitelných kontrolních protokolů. Městský soud posoudil z úřední povinnosti otázku zániku trestnosti správního deliktu z důvodu prekluze práva a dospěl k závěru, že pokuta byla uložena ve lhůtách stanovených v § 74 odst. 2 veterinárního zákona. Podle jeho názoru správní orgán prvního stupně zjistil (resp. nabyl dostatečnou povědomost o skutkových okolnostech umožňujících předběžné právní posouzení věci) protiprávní jednání stěžovatelky po marném uplynutí sedmidenní lhůty, kterou jí pro předložení chybějících protokolů o laboratorním vyšetření vzorků stanovil ve výzvě ze dne 8. 3. 2007. Jelikož napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 24. 2. 2009, pokuta byla uložena do dvou let ode dne, kdy správní orgán porušení zákona zjistil. V nyní posuzovaném případě se jednalo o pokračující správní delikt, který byl ukončen posledním útokem, tj. 15. 10. 2007. Pokuta tedy byla uložena do tří let ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo.

[3] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že se na stěžovatelku nevztahuje povinnost stanovená v nařízení č. 2073/2005 příloha I kapitola 3 bod 3.2. Stěžovatelka v související žalobní námitce tvrdila, že dbá na hygienické zásady, její maso je prověřené a nikdy nebylo shledáno závadným; provozuje maloobchod, nikoli jatka či závod, a proto se pojmově vymyká z působnosti nařízení. Náklady na odběr vzorků by byly neúměrné, čímž by byl omezen i volný pohyb potravin. Podle názoru městského soudu je z dikce citovaného nařízení zřejmé, že povinnost odběru vzorků dopadá i na provozovatele potravinářských podniků provozujících jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso nebo masné polotovary, přičemž provozovatelkou takového zařízení je i stěžovatelka. Pojem „zařízení“ není ani v českých ani evropských předpisech přímo vymezen, je však možné podpůrně použít např. definici „potravinářského podniku“ v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178/2002“). Podle čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení se potravinářským podnikem rozumí veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin. Tato definice podle názoru soudu na provozovnu stěžovatelky nepochybně dopadá. Vzhledem k tomu neshledal městský soud důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

pokračování

[4] Městský soud odmítl tvrzení stěžovatelky, že citovaná část nařízení č. 2073/2005 dopadala jen na odběr nezpracovaného masa a že by v jejím případě šlo o duplicitní kontrolování téhož. Uvedená část nařízení č. 2073/2005 výslovně hovoří i o osobách provozujících zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, nevztahuje se tedy pouze na velkovýrobce. K tomu městský soud dodal, že i čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 obecně stanoví, že provozovatelé potravinářských podniků musí zajistit, aby potraviny splňovaly příslušná mikrobiologická kritéria podle přílohy I a za tímto účelem musí přijímat opatření směřující k zajištění správné hygienické praxe ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin, včetně maloobchodu. Jedním z předpokladů snížení četnosti odběru vzorků bylo dle čl. 4 odst. 2 poslední věty nařízení č. 2073/2005 schválení příslušným orgánem, a to na základě analýzy rizik - tedy mj. i doložení toho, že dosavadní kontroly vzorků neprokázaly po určitou dobu výskyt závad; k tomu však v nyní posuzované věci nedošlo. Městský soud dodal, že základní četnost odběru vzorků jednou týdně stanovenou v příloze I kapitole 3 bod 3.2 nařízení č. 2073/2005 lze snížit na jednu za 14 dní u vyšetření na *E. coli* a salmonely, aniž by bylo třeba schválení krajské veterinární správy. V takovém případě je však povinnost prokázat při kontrole splnění podmínek pro snížení četnosti, tj. vyhovující výsledky kontrol šest po sobě jdoucích týdnů v případě *E. coli*, resp. třicet po sobě jdoucích týdnů v případě salmonely, což však stěžovatelka neprokázala. Městský soud podotkl, že pokud stěžovatelka považuje stanovené povinnosti za byrokratické a finančně náročné, měla řádně doložit svou žádost o vynětí z četnosti vyšetřování vzorků, což však neučinila. Městský soud odmítl i poukazy stěžovatelky na rakouskou právní úpravu četnosti odběru vzorků při hygienických kontrolách, neboť ta na Českou republiku nedopadá a byla přijata na základě zvláštní právní úpravy, nikoli výkladu nařízení č. 2073/2005.

[5] Městský soud dále konstatoval, že § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona vyjímá provozovny, v nichž se týdně vyrábí méně než 7,5 t masných výrobků, z působnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (dále jen „nařízení č. 853/2004“), a z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004, kterým se stanoví pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě (dále jen „nařízení č. 854/2004“), nikoliv z působnosti nařízení č. 2073/2005. Poukázal přitom na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012 – 53. Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že naplnění požadavků na četnost odběrů vzorků z potravin by znamenalo omezení volného pohybu zboží, neboť to se týká pouze potravin splňujících všechny požadavky potravinového práva. Neshledal ani pochybení správních orgánů při stanovení a odůvodnění výše uložené pokuty.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti napadenému rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítla, že nařízení č. 2073/2005 se dle § 24a veterinárního zákona na její prodejny nevztahuje, neboť se v nich vyrábí méně než 7,5 tun masných výrobků. Právní řád nelze vykládat izolovaně, a tak předpisy Evropské unie uvedené v § 24a veterinárního zákona, upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu, nejsou pouze nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004, jak se domnívala žalovaná a městský soud. Pokud měl městský soud pochybnost, zda § 24a veterinárního zákona vyjímá stěžovatelku z povinností stanovených nařízením č. 2073/2005, měl rozhodnout ve prospěch stěžovatelky, neboť v případě nejednoznačné interpretace veřejnoprávní nomy je třeba vždy přijmout takový výklad, který je pro adresáta normy příznivější. V této souvislosti polemizovala i s judikaturou Nejvyššího

správního soudu, která dle jejího názoru nezohlednila nejednoznačnost § 24a veterinárního zákona, a navrhla postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Podotkla, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla vydána po nabytí účinnosti novelizace veterinárního zákona provedené zákonem č. 182/2008 Sb. Nabytím účinnosti § 24a veterinárního zákona podle zásad správního trestání zanikla trestnost jejího jednání a nelze ji za toto jednání uložit žádný trest.

[7] Stěžovatelka dále namítla, že nařízení č. 2073/2005 je nejasné, nesrozumitelné a nejednoznačné, a proto ji nelze trestat za jeho porušení. Z citovaného nařízení vyplývá dle jejího názoru pouze to, že o vhodné četnosti odběru vzorků rozhodují sami provozovatelé potravinářských podniků, což stěžovatelka učinila. Domnívala se, že definici „potravinářského podniku“ v nařízení č. 178/2002 nelze ztotožnit s pojmy „závod“ či „zařízení“ užitými v nařízení č. 2073/2005. S poukazem na vyjádření rakouského veterinárního lékaře pro potraviny magistrátu města Vídeň uvedla, že její prodejny jsou dle rakouského i českého práva malým potravinářským podnikem a může si tak sama stanovit četnost odběru vzorků s přihlédnutím k produkovanému množství masných výrobků. Vzhledem k zásadám volného pohybu zboží a kapitálu nelze ignorovat právní úpravu dalších členských zemí Evropské unie. Nezákonost napadeného rozsudku tak lze spatřit i v tvrzení městského soudu, že rakouská právní úprava na českou republiku vůbec nedopadá. Stěžovatelka byla přesvědčena, že požadavky na bezpečnost potravin nemohou být v členských státech diametrálně odlišné a nepředvídatelná pravidla a omezení kladená na podnikatele mohou ve svém důsledku omezit volný pohyb zboží a kapitálu a tedy i jednotný trh Evropské unie. S ohledem na nejednoznačnost znění relevantních norem navrhla předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[8] Stěžovatelka měla za to, že dodržovala preventivní přístup, zachovávala zásady HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points* - analýza rizik a kritických kontrolních bodů), minimálně dvakrát ročně zadávala mikrobiologické rozborů a v souladu s § 22 odst. 1 písm. e) veterinárního zákona soustavně prováděla odběry vzorků. Její provozovny, v nichž se nevyskytl žádný závažnější problém, se nacházejí pod stálým veterinárním dozorem. Z těchto důvodů měla za to, že její jednání nemohlo naplnit materiální stránku správního deliktu, neboť svým jednáním naplnila cíl nařízení č. 2073/2005. Správními orgány i městským soudem požadovaný systém odběru vzorků jde nejen proti účelu a smyslu potravinového práva, ale i klade na stěžovatelku vysoké nároky, které hraničí s jejím ústavně zakotveným právem podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost zakotveným v čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

[9] Stěžovatelka byla také přesvědčena, že městský soud měl napadené rozhodnutí zrušit pro vady řízení. Správní orgán prvního stupně měl vycházet z kontrolních protokolů, které byly žalovanou označeny za nepoužitelné pro dokazování, což měl připustit i městský soud. Dle názoru stěžovatelky je třeba rozlišovat mezi situací, kdy správní orgán zjistí, že mohlo dojít ke spáchání správního deliktu, a stavem, kdy správní orgán získá spolehlivé důkazy o protiprávním jednání. Stěžovatelka tak nesouhlasila ani se závěry městského soudu, že pokuta za správní delikt byla uložena ve dvouleté subjektivní lhůtě, neboť dle jejího názoru vady kontrolních protokolů vyloučily pouze jejich procesní použitelnost.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.).

pokračování

Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[12] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení toho, zda se na činnost stěžovatelky vztahují povinnosti vyplývající z nařízení č. 2073/2005.

[14] 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 právnícké 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 potravin. Četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin.*“

[15] V příloze I kapitole 3 bodu 3.2 nařízení č. 2073/2005 je mimo jiné stanoveno, že „*[p]rovozovatelé 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.*“

[16] V nyní posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatelka provozuje v Praze prodejny potravin, v nichž dochází mimo jiné k výrobě masných polotovarů, takže dle nařízení č. 178/2002 naplňuje pojem „potravinářský podnik“ uvedený v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005. Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že by ji zákonodárce užitím odlišných pojmů „závod“ a „zařízení“ vyňal z povinností uložených v čl. 4 odst. 1 citovaného nařízení. Jedná se totiž o pojmy obecné, které nepotřebují speciální legální definici a nepochybně dopadají i na maloobchodní provozovny, což lze shledat i z anglické verze citovaného nařízení, která v tomto smyslu užívá pojmy „premises“ a „establishments“. Tyto pojmy jsou navíc užity v příloze citovaného nařízení, která toliko konkretizuje v něm stanovené povinnosti. Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že zákonodárce ji vyjmul z plnění těchto povinností zákonem č. 182/2008 Sb., kterým vložil do veterinárního zákona ustanovení § 24a, pak Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že uvedené ustanovení nedopadá na povinnosti, za jejichž neplnění byla stěžovatelka sankcionována. Toto ustanovení se sice týká provozoven maloobchodu, v nichž se připravuje maso a masné výrobky určené pro přímý prodej spotřebiteli v místě provádění uvedených činností, avšak výjimka pro provozovny vyrábějící méně než 7,5 t masných výrobků týdně se týká pouze povinností vyplývajících z nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004. To vyplývá již ze samotného znění citovaného ustanovení,

kteří téměř doslova přejímá názvy nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004. Tento výklad podporuje i důvodová zpráva k zákonu č. 182/2008 Sb. (viz k tomu sněmovní tisk č. 287/0, přístupný na www.psp.cz), jež mezi relevantními evropskými předpisy nařízení č. 2073/2005 vůbec nezmiňuje. Stěžovatelkou provedenému výkladu nenasvědčuje důvodová zpráva ani v pasáži týkající se přímo ustanovení § 24a veterinárního zákona, k němuž uvádí: „*Cílem navrhovaného ustanovení veterinárního zákona je zajistit, aby z režimu hygienických pravidel pro potraviny živočišného původu a z dosahu státního veterinárního dozoru nad nimi neunikalo velké množství některých druhů potravin, které jsou upravovány a prodávány hlavně tzv. obchodními řetězci.*“

[17] Lze tedy shrnout, že činnost stěžovatelky nepochybně podléhá povinnostem vyplývajícím z nařízení č. 2073/2005, výklad relevantních právních norem je jednoznačný a nepochybný, v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (k tomu viz rozsudky ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012 – 53, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 4 Ads 64/2013 – 58, nebo ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 – 31, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejsou tak dány důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ani pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[18] Stěžovatelka dále namítla, že ve svých prodejnách důsledně dbá na dodržování hygienických pravidel a zachovávání zásad HACCP, umožňuje kontroly orgánům veterinární správy, pravidelně provádí mikrobiologické rozbory a dosud se v žádné z jejich prodejen nevyskytl závažnější problém týkající se mikrobiologické kvality potravin. Její jednání tak neohrozilo či neporušilo zájem společnosti, nebyla jím naplněna materiální stránka správního deliktu, a proto ji za toto jednání nelze trestat. Vzhledem k tomu, že tuto námitku neuvédla v žalobě, Nejvyšší správní soud k ní nemohl přihlídnout (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec výše uvedeného lze toliko v obecné rovině konstatovat, že v rámci správního řízení bylo postaveno najisto, že stěžovatelka ve svých jednotlivých provozovnách opakovaně nezajistila provádění vyšetření podle mikrobiologických kritérií u masných polotovarů, konkrétně zkoušek vzorků na salmonelu a *Escherichia coli*, a to v souladu se zásadami HACCP a správné hygienické praxe. Stěžovatelka skutkově zjištění žádným způsobem nezpochybňuje a svou obhajobu zakládá na tom, že požadavkům zákona je z její strany učiněno zadost jiným než právem předvídaným způsobem. Vzhledem k výše provedenému výkladu relevantních právních ustanovení je zřejmé, že právní úprava čl. 4 odst. 1 a 2 ve spojení s přílohou I kapitola 3 bod 3.2 nařízení č. 2073/2005 se nepochybně vztahuje na stěžovatelku jako na provozovatele potravinářského podniku ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení č. 178/2002, resp. provozovatele jednotlivých závodů jako součástí podniku. O četnosti odběru vzorků tak nemůže rozhodnout sama stěžovatelka, ale závazně ji stanoví příloha I citovaného nařízení. Přístup stěžovatelky, která se vědomě a systematicky odmítá podřídit požadavkům platného práva s odkazem na (údajný) vlastní systém kontrol, nepochybně může vyústit v ohrožení zdraví spotřebitelů, neboť ohledně těchto výrobků není dlouhodobě dodržován zákonný standard preventivních opatření k zajištění zdravotní nezávadnosti. Jednání stěžovatelky proto nejen že vykazuje materiální znak správního deliktu, ale s ohledem na opakovaný a systematický odpor stěžovatelky vůči plnění požadavků zákona lze společenskou nebezpečnost (škodlivost) jejího jednání vnímat jako vysokou.

[19] K námitce narušení volného trhu lze uvést, že právní normy, jejichž porušení je stěžovatelce vytýkáno, byly přijaty právě z důvodu zakotvení jednotného rámce pro zajištění zdravotní nezávadnosti masných výrobků uváděných na trh členských států Evropské unie. Pokud byl jejich výklad správními orgány výše shledán jako správný a souladný se zásadami evropského potravinového práva, nelze v jejich aplikaci spatřovat omezení volného pohybu zboží a kapitálu jako jednoho ze základních principů Evropské unie ani omezení práva stěžovatelky podnikat garantovaného čl. 26 Listiny. Stěžovatelka sice může vnímat povinnost periodicky

pokračování

provádět kontroly svých produktů jako určité omezení, to je však důsledkem legitimního cíle legislativy Evropské unie, jímž je zajištění stejného standardu bezpečnosti potravin ve všech členských státech. V tomto ohledu je právně relevantní pouze požadavek harmonizace s právem evropským, nikoli s vnitrostátním právem jiného členského státu (Rakouska).

[20] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgán prvního stupně při svém rozhodování vycházel z kontrolních protokolů, které byly žalovanou označeny jako nepoužitelné pro důkazní materiál, což měl údajně připustit i městský soud. Z odůvodnění napadeného rozsudku (str. 17 -18) však vyplývá, že městský soud pokládal vzhledem k okolnostem případu za zcela postačující podklad rozhodnutí protokol o jednání před správním orgánem prvního stupně ze dne 19. 6. 2008, přičemž tento závěr pečlivě a srozumitelně odůvodnil a související žalobní námitku tím správně vypořádal. Pokud v jedné z vět použil slovo „jen“ (viz str. 17 napadeného rozsudku: „*Je tedy zřejmé, že MěVS nevycházela jen z obsahu ‚nepoužitelných‘, resp. ‚obtěžně použitelných‘ kontrolních protokolů, ale k závěru dospěla po zhodnocení všech sbora zmíněných podkladů.*“), nejednalo se o změnu jeho názoru, ale pouze o formální stylistický nedostatek, který nemohl mít vliv na zákonnost či srozumitelnost napadeného rozsudku.

[21] Závěrem stěžovatelka namítla, že pokuta nebyla uložena ve dvouleté subjektivní prekluzivní lhůtě a její odpovědnost za správní delikt tak zanikla. Přestože tuto námitku neveznesla v žalobě, Nejvyšší správní soud se otázkou prekluze práva na uložení pokuty za posuzovaný správní delikt zabýval z úřední povinnosti. V této souvislosti lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu (např. náleze ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07 a náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) nebo na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 – 134, nebo rozsudek ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, publ. pod č. 1851/2009 Sb. NSS), podle níž jsou soudy ve správním soudnictví povinny přihlížet k prekluzi práva z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda účastník řízení námitku prekluze řádně uplatnil či nikoli. Pokud by správní soudy nepřihlížely k prekluzi práva jenom proto, že prekluze nebyla účastníky řádně namítnuta, pak by poskytovaly ochranu neexistujícím právům, čímž by se dostávaly do rozporu se svým hlavním posláním, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS, správní soudy přihlíží k zániku odpovědnosti za přestupek z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění a učiněno tak zadost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této věci se sice o přestupek nejedná, závěr výše citovaného rozsudku je však použitelný obecně na veškeré správní delikty, neboť zcela koresponduje s judikaturou Ústavního soudu, podle které za společný rys prekluze (bez ohledu na povahu prekludovaného práva, tj. mimo jiné i práva vyměřit daň jako veřejnoprávní dávku nesankční, byť jednostranné povahy) lze považovat to, že k ní má soud přihlížet z úřední povinnosti. Tím spíše musí proto uvedené pravidlo formulované Ústavním soudem platit pro právo uložit sankci za spáchaný veřejnoprávní delikt.

[22] Na nyní projednávanou věc dopadá § 74 odst. 2 veterinárního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2008, podle něhož lze uložit pokutu do dvou let ode dne, kdy orgán oprávněný k uložení pokuty protiprávní jednání zjistil, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k tomuto jednání došlo. Okamžik „uložení pokuty“, jež městský soud určil jako den, kdy napadené rozhodnutí bylo doručeno stěžovateli a nabylo tak právní moci (24. 2. 2009), sporný není. S touto úvahou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Pokud totiž právo správního orgánu uložit pokutu po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí o správním deliktu perfektní, tzn. aby splňovalo všechny znaky zásadně nezměnitelného individuálního správního aktu. Není rozhodující, zda správní akt nabude právní moci marným

uplynutím lhůty k odvolání, oznámením rozhodnutí o podaném odvolání či případně jiným zákonem stanoveným způsobem. Z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Nelze připustit, aby rozhodnutí o správním deliktu nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. Pod pojem „uložit“ je totiž třeba zahrnout i konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky. Teprve v okamžiku nabytí právní moci je rozhodnutí o správním deliktu úplné a neměnné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 – 61, publikovaný pod č. 954/2006 Sb. NSS).

[23] Spornou otázkou je však stanovení okamžiku, kdy správní orgán prvního stupně zjistil protiprávní jednání stěžovatelky, neboť právě od něj běží dvouletá subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty. Městský soud za počátek běhu prekluzivní lhůty považoval den, kdy stěžovatelce marně uplynula lhůta pro předložení protokolů o laboratorních vyšetřeních stanovená ve výzvě ze dne 8. 3. 2009, neboť protokoly o kontrolách provedených správním orgánem prvního stupně od 13. 2. 2007 do 28. 2. 2007 nemohly kvůli svým formálním vadám sloužit jako spolehlivý důkaz o skutkových zjištěních. Naproti tomu stěžovatelka byla toho názoru, že vadnost těchto kontrolních protokolů neznamená, že prekluzivní lhůta nezačala dnem jejich vyhotovení běžet, ale zapříčinila pouze jejich nezpůsobilost sloužit jako důkaz ve správním řízení.

[24] Při posouzení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty je třeba vyjít z nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/2005, publikovaného pod N 110/46 SbNU 11, v němž Ústavní soud zdůraznil, že subjektivní lhůta začíná běžet v okamžiku, kdy správní orgán provede "úvodní posouzení" vlastního či cizího podnětu k zahájení řízení, tzn. např. tehdy, kdy si základní skutečnosti v podnětu obsažené ověří a předběžně vyhodnotí. Podotkl, že předmětnou lhůtu zákonodárce do právního předpisu zakotvil jako prostředek ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánů veřejné moci. Proto je třeba vyvarovat se takové interpretace, která by nerespektovala smysl zákonné prekluzivní lhůty, jímž je přimět správní orgán k aktivní činnosti od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení věci. Okamžikem počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty je tedy třeba rozumět již pouhou vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou.

[25] V nyní posuzované věci obdržela Městská veterinární správa v Praze dne 11. 12. 2006 žádost stěžovatelky o snížení frekvence odběru vzorků masných polotovarů, k níž byl předložen Protokol o zkoušce č. 5516 – 5555 ze dne 26. 6. 2006. Jelikož se žádost stěžovatelky týkala všech jejích šesti pražských provozoven a byl k ní přiložen pouze jeden protokol o laboratorním vyšetření, požádal ji správní orgán prvního stupně o předložení všech výsledků laboratorního vyšetření polotovarů za rok 2006. Do 13. 2. 2007 však neobdržel žádnou odpověď. Ve dnech od 13. 2. 2007 až 28. 2. 2007 provedl šetření v provozovnách stěžovatelky za účelem posouzení žádosti o snížení frekvence vzorků. Na základě výsledku těchto kontrol, při nichž bylo zjištěno, že dvě provozovny měly shodný protokol o laboratorním vyšetření a tento protokol byl patrně k dispozici i na dalších třech provozovnách, byla stěžovatelka opět vyzvána přípisem ze dne 8. 3. 2007 k doplnění žádosti o snížení frekvence odběru vzorků. Na výzvu k doplnění žádosti však nereagovala a správní orgán prvního stupně oznámením ze dne 15. 10. 2007 zahájil správní řízení, v němž rozhodnutím ze dne 26. 11. 2007, č. j. 2070/2007/VHI, uložil stěžovatelce pokutu za správní delikt dle § 72 odst. 1 písm. c) bod 6 veterinárního zákona. Toto rozhodnutí však žalovaná k odvolání stěžovatelky zrušila rozhodnutím ze dne 16. 4. 2008, č. j. RED/673/2008-1, v němž uvedla, že většina protokolů o kontrolním zjištění je v důsledku pochybení kontrolních pracovníků použitelná jako podklad ve správním řízení jen s velkými obtížemi. Žalovaná

pokračování

konkrétně kontrolním protokolům vytkla, že v nich chybí uvedení přesné adresy, podpisy kontrolního pracovníka či specifikace časového rozmezí kontroly. Správní orgán prvního stupně pokračoval ve správním řízení, jež ukončil rozhodnutím ze dne 18. 9. 2008, č. j. 1513/2008/VHI (viz odstavec [1] tohoto rozsudku).

[26] S ohledem na výše uvedené nelze přisvědčit názoru městského soudu, že správní orgán prvního stupně zjistil ve smyslu § 74 odst. 2 veterinárního zákona protiprávní jednání až po marném uplynutí lhůty stanovené stěžovatelce pro předložení protokolů o kontrolním vyšetření. Kontrolní protokoly ze dnů 13. 2. 2007 až 28. 2. 2007 sice nemohly sloužit jako důkaz o skutkových zjištěních, neboť nedostatečně specifikují místo a čas (hodinu) kontroly, jejich obsah je však zřejmý a spornými nejsou ani dny provedení těchto kontrol. Formální vady kontrolních protokolů nebránily tomu, aby z provedených kontrol nabyl správní orgán povědomí o protiprávním jednání stěžovatelky, neboť kontrolní protokoly toliko shrnují výsledky kontroly a slouží jako podklad pro vydání rozhodnutí, tudíž nemají žádné hmotněprávní účinky. Míra jejich procesní použitelnosti ve správním řízení tedy nemohla mít vliv na běh subjektivní lhůty pro uložení pokuty. Z formulací užitých v kontrolních protokolech (např. „*Tento rozsah vyšetření není v souladu s přílohou I kap. 3 bod 3.2 nařízení EK č. 2073/2005/ES.*“) je zřejmé, že správní orgán zjistil skutkové okolnosti, které mu umožnily předběžné právní zhodnocení případu, již při kontrolách provozoven stěžovatelky provedených dne 13. 2. 2007. Stejného názoru byla i žalovaná, jež na str. 12 napadeného rozhodnutí výslovně uvedla, že správní orgán prvního stupně zjistil protiprávní jednání stěžovatelky v termínu od 13. 2. 2007 do 28. 2. 2007. Konstatování žalované v rozhodnutí o odvolání stěžovatelky proti prvnímu rozhodnutí správního orgánu, že z důvodu opatrnosti nemohou být tyto kontrolní protokoly ve správním řízení použity, nemůže nic změnit na posouzení počátku běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty, neboť s ohledem na výše uvedený smysl této lhůty je vyloučeno, aby správní orgány mohly svými následnými procesními kroky počátek běhu lhůty pro uložení pokuty jakkoli ovlivnit. Nadto není patrné, jaké konkrétní relevantní skutkové okolnosti se mohl správní orgán dozvědět z nečinnosti stěžovatelky, která nereagovala na výzvu k předložení protokolů o laboratorních kontrolách. Z výše uvedeného tedy plyne, že počátek běhu dvouleté subjektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty za správní delikt podle § 74 odst. 2 veterinárního zákona je nezbytné vázat právě ke dni provedení prvních kontrol v pražských provozovnách stěžovatelky, tj. ke dni 13. 2. 2007.

[27] Lze tak shrnout, že správní orgány zjistily protiprávní jednání stěžovatelky dne 13. 2. 2007 a proto prekluzivní lhůta podle § 74 odst. 2 veterinárního zákona uplynula dne 13. 2. 2009, přičemž stěžovatelce bylo napadené rozhodnutí doručeno až dne 24. 2. 2009. Jestliže městský soud dospěl k závěru, že prekluze práva na uložení pokuty v případě stěžovatelky nenastala, dopustil se tím nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Za této situace zcela postrádá význam rozvíjení dalších úvah o dodržení objektivní prekluzivní lhůty a stěžovatelka v tomto směru ostatně ani ničeho nenamítala.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti napadenému rozsudku městského soudu je důvodná, a proto tento rozsudek zrušil (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Protože již v řízení před městským soudem byly důvody pro zrušení správních rozhodnutí vydaných v prvním i druhém stupni, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i tato ve výroku označená rozhodnutí orgánů veterinární správy a věc vrátil k dalšímu řízení žalované (§ 78 odst. 3, 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem

ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Tento názor lze shrnout tak, že právo správního orgánu na uložení pokuty za nyní posuzovaný delikt v důsledku uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty zaniklo, a je tedy namístež řízení zastavit.

[29] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci jsou tyto náklady tvořeny částkou 7 000 Kč za zaplacené soudní poplatky (2 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost) a částkou 13 500 Kč za 5 úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a, d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Mezi tyto úkony spadá převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a podání žaloby jakožto písemné podání soudu nebo jinému orgánu týkající se věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], které učinila JUDr. Marcela Scheeová, advokátka, se sídlem Štupartská 4, Praha 1, která stěžovatelku zastupovala na počátku řízení před městským soudem. Po podání žaloby pověřila stěžovatelka zastupováním JUDr. Jiřího Vaníčka, advokáta, se sídlem Šaldova 34, Praha 8, který učinil ve věci zbylé tři úkony právní služby, za něž zdejší soud stěžovatelce přiznal náhradu nákladů řízení vůči žalované. Jde o dvě písemná podání soudu týkající se věci samé – repliku k vyjádření žalované ze dne 2. 10. 2013 a kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a dále o účast na jednání před městským soudem dne 9. 10. 2013, které trvalo 1 hodinu 15 minut [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za jeden úkon přísluší částka 2 100 Kč (do 1. 1. 2013), resp. po tomto datu 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon. Celkem tak náklady řízení tvoří částka 22 000 Kč (za soudní poplatky 7 000 Kč a za právní služby 2x2 100 a 3x3 100 + 5x300). Protože advokát JUDr. Jiří Vaníček doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani (21 %). Celkovou částku nákladů řízení ve výši 26 620 Kč je žalovaná povinna zaplatit stěžovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce

[30] K nákladům řízení zdejší soud dodává, že v řízení před soudy v dané věci stěžovatelka měla postupně dva zástupce z řad advokátů. Za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, tj. převzetí a přípravu zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, který byl účelně vynaložen před soudem, zdejší soud považuje tento úkon jen u prvního zástupce stěžovatelky. Z obsahu spisu nevyplývá žádný relevantní důvod, pro který by následné změny zástupců stěžovatelky měly z pohledu nákladů řízení jít k tíži žalovaného (k tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 29 Odo 909/2004, dostupné z www.nsoud.cz).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. července 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu