



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, IČ 61250988, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 1. 2015, č. j. 78 Ad 42/2012 - 146,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Krajská veterinární správa pro Olomoucký kraj (dále jen „prvoinstanční orgán“) rozhodnutím ze dne 13. 7. 2011, č. j. KVSMIOL-3782-15/7-09/Hr, vyslovila, že se žalobkyně dopustila správního deliktu „ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, a to nesplněním požadavku stanoveného předpisem Evropských společenství na úseku veterinární péče, tím, že porušila povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny, konkretizovaných v příloze I, kapitole 3, bod 3.2 tohoto nařízení, a to konkrétně tak, že nezabezpečila při výrobě masných polotovarů ve své provozovně četnost odběrů vzorků vyráběných masných polotovarů k vyšetření podle mikrobiologických kritérií v rozsahu a s četností stanovenou v příloze I. nařízení č. 2073/2005, neboť při kontrole provedené KVS Olomouce dne 16. 12. 2008 v provozovně Novák maso-uzeniny, Dukelská ul. v objektu Tesco, 784 01 Litovel, CZ 16441, kterou provozuje, bylo zjištěno, že účastník řízení za období od 17. 7. 2008 až do 16. 12. 2008 předložil jeden protokol o zkoušce č. 9169-9172 ze dne 21. 7. 2008 (vyšetření provedl Ústav pro vyšetřování potravin Praha Písnice), ve kterém byly uvedeny výsledky vyšetření 4 výrobků - masných polotovarů: Vepřová mletá směs, Novákova krkovička marinovaná, Dábelská směs, Plněné papriky, vždy počet jednotek tvořících vzorek byl $n=1$ vyráběných v kontrolované provozovně, ačkoliv účastník řízení jako provozovatel potravinářského podniku,

který provozuje zařízení vyrábějící masné polotovary, je povinen odebrat vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně, když četnost odběru vzorků k mikrobiologickému vyšetření v předmětné provozovně snížena nebyla, resp. nebyla z požadavků na četnost odběrů vyňata;“

Prvoinstanční orgán dále vyslovil, že se žalobkyně dopustila správního deliktu „*ve smyslu § 72 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona za jednání v rozporu s ustanovením § 22 odst. 1 písm. e) citovaného zákona, které stanoví osobám, které vyrábějí, zpracovávají a uvádějí do oběhu živočišné produkty provádět soustavně vlastní kontroly hygienických podmínek výroby včetně stanovených mikrobiologických kritérií, odběru vzorků a jejich kontrolních vyšetření, vést záznamy o výsledcích těchto vyšetření, uchovávat tyto záznamy po dobu nejméně 2 let a na požádání je spolu s laboratorními protokoly poskytovat orgánům vykonávajícím státní veterinární dozor, tím, že nepředložila za období od 17. 7. 2008 do 16. 12. 2008 žádná vyšetření hygienických podmínek výroby v provozovně Novák maso-uzeniny, Dukelská ul. v objektu Tesco, 784 01 Látovel, CZ 16441, kterou provozuje, a tím nesplnila požadavek soustavně vlastní kontroly hygienických podmínek výroby včetně stanovených mikrobiologických kritérií (např. stěry z výrobního zařízení).“*

Za výše uvedené správní delikty prvoinstanční orgán žalobkyni uložil úhrnnou pokutu podle § 72 odst. 3 písm. c) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 60.000 Kč a současně jí uložil povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žalobkyně v rozporu s nařízením o mikrobiologických kritériích pro potraviny ve své provozovně, tj. bourárna, porcovní, výrobní masných polotovarů a prodejna Novák maso-uzeniny, za období téměř pěti měsíců odebrala pouze jedenkrát vzorek vyráběných masných polotovarů, tedy nezajistila provedení stanovených vyšetření, přičemž její provozovna není vyňata z požadavků na četnost odběru vzorků podle nařízení (ES) č. 2073/2005 ze dne 15. listopadu 2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny. Prvoinstanční orgán dále konstatoval, že žalobkyně za kontrolované období soustavně neprováděla vlastní kontrolu hygienických podmínek výroby, včetně kontroly mikrobiologických kritérií, respektive odběru stěrů z výrobního zařízení a jejich mikrobiologické vyšetření, vyšetření porcovaného masa apod. Prvoinstanční orgán označil za přítěžující okolnost délku trvání protiprávního jednání, respektive skutečnost, že za tuto dobu žalobkyně vyšetřila pouze jedenkrát čtyři výrobky, přičemž vyšetření měla správně provádět v týdenním intervalu. V souvislosti s absencí vlastní kontroly hygienických podmínek, včetně mikrobiologických kritérií, tak žalobkyně zvýšila riziko ohrožení spotřebitele. Prvoinstanční orgán označil za polehčující okolnost, že nebyl zjištěn úmysl žalobkyně poškodit spotřebitele, přičemž zjištěné nedostatky se týkaly provozovny s malým rozsahem výroby a nebyly zaznamenány žádné případy poškození zdraví či stížností spotřebitelů. Prvoinstanční orgán konstatoval, že výši sankce zvolil s ohledem na absorpční zásadu, a spáchání více deliktů proto posoudil pouze jako přítěžující okolnost. Sankce byla stanovena na dolní hranici zákonného rozpětí s důrazem na preventivní, nikoliv represivní účinky.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 12. 2011, č. j. SVS/5073/2011, změnila rozhodnutí prvoinstančního orgánu, a to tak, že období od 17. 7. 2008 do 16. 12. 2008, ve kterém mělo podle prvoinstančního orgánu dojít ke spáchání správního deliktu, nahradila v obou výrocích obdobím od 8. 8. 2008 do 16. 12. 2008, přičemž v prvním výroku dále odstranila tvrzení, že došlo k předložení protokolu o zkoušce ze dne 21. 7. 2008, č. 9169-9172. Úhrnnou pokutu ve výši 60.000 Kč žalovaná nahradila pokutou ve výši 50.000 Kč; ve zbytku prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění žalovaná uvedla, že provozovna žalobkyně byla zaregistrována až 7. 8. 2008. Žalobkyně se tedy nemohla dopouštět správních deliktů od 17. 7. 2008, ale až od 8. 8. 2008, což vedlo ke změně prvoinstančního rozhodnutí. K námitce, že protokol o kontrole vzbuzuje dojem, že deliktní jednání mělo probíhat po celý rok 2008, žalovaná uvedla, že tomu tak není a nevyplývá to ani z prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaná odmítla, že by prvoinstanční orgán po zrušení původního rozhodnutí Městským soudem v Praze zahájil

pokračování

zcela nové správní řízení, a uvedla, že se jednalo o pokračování ve stávajícím řízení. Žalovaná se neztotožnila s odvolací námitkou, že prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí neoznačil důkazy, o které se opírají jeho tvrzení. Odůvodnění jeho rozhodnutí odkazuje na provedení kontroly a s tím související kontrolní protokol. K námitce, že prvoinstanční orgán postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy, žalovaná uvedla, že žalobkyně v předmětné provozovně vyráběla přibližně 0,1 tuny masných polotovarů týdně, což je zjevné z žádosti o registraci provozovny. Žalovaná proto neshledala žádný důvod, aby zjišťovala, kolik a jakých polotovarů žalobkyně v konkrétních dnech vyprodukovala. Zdůraznila, že žalobkyně za rozhodné období nepředložila žádný protokol o vyšetření vzorků, a je tedy zřejmé, že žádné vyšetření neprovedla, byť tak měla činit alespoň jednou týdně. Žalovaná dále shrnula, že žalobkyně směšuje dvě různé věci, totiž dodržování hygienických podmínek výroby a kontrolu hygienických podmínek výroby. Povinnosti provádět vlastní kontrolu se přitom nelze zbavit pouhým poukazem na dodržování systému analýzy rizik a stanovení kritických kontrolních bodů (HACCP). Pokud žalobkyně neprovedla žádné vyšetření po dobu pěti měsíců, je zřejmé, že tuto povinnost porušila. Žalovaná odmítla podobnost projednávané věci s jinou, žalobkyní namítanou věcí. Neztotožnila se s názorem, že prvoinstanční orgán mezi podklady řízení chybně nezahrnul protokol o kontrolním zjištění ze dne 8. 2. 2011 a uvedla, že tento protokol nemá s projednávanou věcí nic společného. Neshledala pochybení prvoinstančního orgánu v poučení o opravném prostředku. Taktéž vyloučila, že by rozhodnutím prvoinstančního orgánu došlo k zásahu do volného trhu a uzavřela, že nařízení č. 2073/2005 dopadá i na provozovnu žalobkyně.

Při hodnocení výše uložené sankce žalovaná přihlédla k přitěžujícím okolnostem, tj. k délce trvání deliktního jednání a k množství výrobků, které žalobkyně podle žádosti o registraci své provozovny plánovala vyrobit, i k polehčujícím okolnostem, tj. že k pochybení došlo na jediné provozovně žalobkyně, a že nedošlo k poškození zdraví spotřebitelů. Skutečnost, že délka deliktního jednání byla oproti prvoinstančnímu rozhodnutí zkrácena, žalovaná promítla do výše uložené sankce, takže ji snížila na 50.000 Kč.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 13. 1. 2015, č. j. 78 Ad 42/2012 - 146, žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalobkyně vyjádřila námitku nepřezkoumatelnosti toliko obecně, přičemž z rozhodnutí žalované je zřejmé, z jakých podkladů vycházela a jakými úvahami se řídila. Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že v posuzované věci nebylo možné rozhodnout, neboť tomu bránila překážka litispendence. Prvoinstanční orgán poté, co Městský soud v Praze zrušil jeho první rozhodnutí, nezahájil zcela nové správní řízení, neboť z obsahu oznámení ze dne 24. 5. 2011 je zřejmé, že se jednalo o pokračování v původním řízení zahájeném v roce 2009. Krajský soud rovněž odmítl, že by žalobkyně nebyla vyzvána k vyjádření k podkladům rozhodnutí, neboť k tomu byla vyzvána přípisem ze dne 17. 6. 2011. Postup prvoinstančního orgánu tedy nemohl mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí a žalobkyně jím nemohla být zkrácena na svých právech. Krajský soud připustil, že prvoinstanční orgán v rozhodnutí neuvedl všechny podklady, nicméně tato vada byla zhojena v odvolacím řízení, což je podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přípustné, neboť správní řízení tvoří jeden celek až do právní moci rozhodnutí. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39. Se stejným odůvodněním krajský soud odmítl námitku, že žalovaná nahradila úvahy prvoinstančního orgánu. K námitce, že žalovaná neměla prokázat, že by u žalobkyně kromě měsíce září docházelo k provozu vyžadujícímu provádění odběrů a rozborů, krajský soud uvedl, že výroba byla kromě září zdokumentována i v kontrolních dnech a nadto žalovaná vycházela z hlášené produkce, jejíž změnu by musela žalobkyně podle zákona ohlásit. Podle krajského soudu není myslitelné, že by si žalobkyně vzpomněla teprve ve druhém kole správního řízení, že produkce v prodejně dlouhodobě neprobíhala, nebo probíhala ve výrazně menším rozsahu.

Krajský soud dále odmítl úvahu, že nůž není výrobní zařízení a konstatoval, že jím z povahy věci je, přičemž žalobkyně nepředložila hlubší argumenty, aby tuto skutečnost vyvrátila.

Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že žalobkyni bylo ve správním řízení kladeno za vinu nezabezpečení četnosti odběru vzorků, ačkoliv právní předpis stanoví pouze povinnost provádět vyšetření vzorků. Odběr vzorků je nezbytnou součástí vyšetření vzorků, což vyplývá nejen z podstaty věci, ale odpovídá to také čl. 4 nařízení č. 2073/2005. Podle krajského soudu žalobkyni nelze dát za pravdu, že správní orgány nedostatečně specifikovaly porušené povinnosti. Výrok rozhodnutí odkazuje na ustanovení zakládající vytyčanou povinnost k předepsané týdenní frekvenci odběrů vzorků. Tuto povinnost žalobkyně porušila, neboť v řádu několika měsíců neprovedla žádnou kontrolu. V této souvislosti žalovaná náležitě odkázala na příslušný prováděcí předpis, tedy vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 289/2007 Sb., o veterinárních a hygienických požadavcích na živočišné produkty, které nejsou upraveny přímo použitelnými předpisy Evropských společenství. K tvrzení žalobkyně, že protokol o kontrole navozuje dojem, že se dopouštěla vytyčaného jednání po dobu celého roku 2008, krajský soud uvedl, že rozhodující je období stanovené ve výroku napadeného rozhodnutí. Přitom ani z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá, že by správní orgány vycházely z nesprávně stanoveného období. Je tedy zřejmé, že správní orgány pochopily údaje uvedené v kontrolním protokolu správně. Krajský soud označil námitky žalobkyně k funkčnosti jejího systému analýzy rizik a stanovení kritických kontrolních bodů za irelevantní. Konstatoval, že funkčnost uvedeného systému se ověřuje předepsanými kontrolami a právní předpisy neumožňují jejich nahrazení jinými mechanismy. Poznamenal, že žalobkyně mohla požádat o výjimku z požadavků na četnost odběru vzorků podle přílohy I kapitoly 3 oddílu 3.2 nařízení č. 2073/2005, pokud se domnívala, že neodpovídá povaze její provozovny.

Krajský soud odmítl námitku, že se na provozovnu žalobkyně nevztahuje nařízení o mikrobiologických kritériích pro potraviny. Zdůraznil, že žalobkyně nesprávně, respektive nesystematicky interpretovala nadpis přílohy I kapitoly 3 oddílu 3.2 nařízení č. 2073/2005. Systémová interpretace podle krajského soudu naopak nevzbuzuje pochyb o tom, že uvedené nařízení dopadá i na provozovny maloobchodu. Ostatně, v opačném případě by postrádalo smysl, že malá jatka a malá zařízení mohou žádat o výjimku z požadavků na četnost odběru vzorků. Krajský soud nepřisvědčil argumentaci zněním § 24a veterinárního zákona. Podle uvedeného ustanovení se na provozovny, ke kterým patří také provozovna žalobkyně, nevztahují předpisy Evropské unie upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů. Pojem zvláštní hygienická pravidla se podle krajského soudu vztahuje výlučně k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004, ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu. Nařízení č. 2073/2005 se na zvláštní hygienická pravidla vztahuje pouze tehdy, pokud upravuje pravidla k plnění požadavků stanovených nařízením č. 853/2004, což vyplývá z čl. 1 nařízení č. 2073/2005 a z jeho provázanosti s čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, ze dne 29. dubna 2004, o hygieně potravin. Krajský soud uzavřel, že žalobkyně byla ve správním řízení potrestána na základě ustanovení, která neprovádějí zvláštní hygienická opatření. V této souvislosti poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 31, ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012 - 53, a ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 64/2013 - 58. Krajský soud se rovněž vyjádřil k argumentaci žalobkyně, kterou usilovala zpochybnit dřívější závěry judikatury o rozsahu závaznosti nařízení č. 2073/2005, přičemž uvedl, že žalobkyně pouze účelově interpretovala interní akty tak, aby prokazovaly nejasnost použitých pojmů. Konstatoval,

pokračování

že interní akty nejsou způsobilé zvrátit právní závěry Nejvyššího správního soudu v této oblasti, a proto je v řízení ani nepřipustil jako důkazní prostředky.

Krajský soud označil za nesprávné tvrzení, že bylo na žalobkyni, aby si stanovila, jak zajistí hygienicky vhodné podmínky výroby. Uvedl, že žalobkyně opřela svá tvrzení o nesystematický výklad čl. 4 nařízení č. 2073/2005, neboť „případy potřeby“ jsou specifikovány v příloze č. I uvedeného nařízení, které přímo stanoví četnost odběru vzorků. Krajský soud odmítl žádost o položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie na základě doktríny *acte claire*. Uvedl, že nařízení č. 2073/2005 bez pochyby dopadá na činnost žalobkyně, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 31. Konstatoval, že čl. 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, představuje toliko vodítko pro vytváření nových nebo revizi stávajících evropských předpisů a nemá vertikální účinek vůči žalobkyni. Krajský soud zdůraznil, že nařízení č. 2073/2005 je dostatečně jasné, aby na jeho základě mohla být žalobkyni uložena sankce. Srozumitelnost právní normy podle krajského soudu nelze zpochybnit vytvořením jejího „bizarního výkladu“. S námitkou, že veterinární správa v České republice má jinou praxi než veterinární správa v Rakousku, čímž dochází k narušení jednotného evropského trhu, se krajský soud neztotožnil. Z předložené e-mailové komunikace s orgány vídeňského magistrátu dovodil, že nařízení č. 2073/2005 dopadá i v Rakousku na provozovny, které jsou obdobné jako provozovna žalobkyně. Rozdíly lze shledat nejvýše při udělování výjimek z četnosti odběrů vzorků, což ovšem nelze přezkoumávat na nynějším skutkovém půdorysu.

Krajský soud se neztotožnil se závěrem žalobkyně, že by s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014 - 54, měla být v posuzované věci, analogicky vůči zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, aplikována jednoletá prekluzivní lhůta. Uvedl, že prekluzi v posuzované věci upravuje samostatně § 73 odst. 3 veterinárního zákona. Prekluze je podle uvedeného ustanovení navázána na zahájení správního řízení, nikoliv uložení sankce, i tak ovšem plní svůj základní účel, kterým je ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, nebo ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09, snížení entropie při uplatňování práv, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích či urychlení rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Krajský soud konstatoval, že v rámci zahájeného řízení lze uplatnit prostředky proti nečinnosti a dosáhnout jeho ukončení v přiměřené době. K námitce, že z vyhotoveného rozhodnutí není zřejmé, kdo je podepsal, krajský soud uvedl, že žalovaná rozhodnutí akceptuje jako vlastní a s ohledem na předložené interní dokumenty je zřejmé, že je podepsala k tomu oprávněná osoba. Rozhodnutí tedy netrpí nicotností; nezákonností se krajský soud nezabýval, neboť uvedená námitka byla uplatněna opožděně.

Krajský soud odmítl, že by, s ohledem na povahu provozovny, měl skutek žalobkyně malou společenskou nebezpečnost. Uvedl, že nelze spekulovat, zda a v jaké míře mohlo být vyhověno žádosti žalobkyně o udělení výjimky z četnosti odebrání vzorků, respektive jaký to mohlo mít vliv na závažnost deliktu. Připomněl, že se jednalo o ohrožovací delikt, u něž není automatickou polehčující skutečností, že nenastal samotný škodlivý následek. Kromě toho, již samotné neodebírání stanovených vzorků neumožňuje ověřit tvrzení žalobkyně o bezvadném dodržování hygieny v provozovně. Krajský soud konstatoval, že žalovaná neporušila zásadu *ne bis in idem*, neboť žalobkyně byla potrestána za dva, v rozhodnutí náležitě oddělené skutky. Ztotožnil se s výši uložené pokuty a neshledal důvody k její moderaci, neboť správní orgány dostatečně vyjádřily své úvahy, uvedly, k jakým polehčujícím či přitěžujícím okolnostem přihlížely a pokuta již tak byla uložena výrazně při dolní hranici trestní sazby.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., přičemž své kasační námitky rozdělila do dvou částí. V první části se vyjádřila k problematice četnosti odběru vzorků, v druhé části k problematice prekluze. K první problematice poukázala na skutečnost, že v příloze I., kapitole 3, oddílu 3.2 nařízení č. 2073/2005 je zakotvena možnost udělení výjimky z četnosti odběru vzorků. Uvedla, že tuto výjimku český zákonodárce specifikoval v § 24a veterinárního zákona, podle kterého „[n]a provozovny maloobchodu, ve kterých se připravuje maso, a vyrábějí masné výrobky určené pro přímý prodej spotřebiteli v místě provádění uvedených činností, se vztahují předpisy Evropské unie upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů, jde-li o provozovny, v nichž se týdně vyrábí více než 7,5 t masných výrobků.“ Přitom odmítla argument krajského soudu, že § 24a veterinárního zákona lze aplikovat výlučně vůči předpisům Evropské unie, které upravují zvláštní hygienická pravidla, tedy nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004, a nikoliv vůči nařízení č. 2073/2005. Stěžovatelka uvedla, že rovněž naposled uvedené nařízení upravuje zvláštní hygienická pravidla, přičemž poukázala na jeho první článek, podle něž se nařízení aplikuje při provádění obecných a zvláštních hygienických opatření. Konstatovala, že § 24a veterinárního zákona dopadá rovněž na nařízení č. 178/2002, neboť jde o základní normu evropského potravinového práva, která například v pátém odstavci preambule vyjadřuje potřebu vytvoření společné základny pro opatření regulující potraviny. V této souvislosti také zdůraznila, že nařízení č. 853/2004 i nařízení č. 854/2004 přímo odkazují na nařízení č. 178/2002. Právní řád nelze vykládat izolovaně a jednotlivé právní předpisy nelze vytrhávat z kontextu jiných. Postup žalované podle stěžovatelky nelze považovat za důvěryhodný, čímž odporuje devátému odstavci preambule nařízení č. 178/2002. Stěžovatelka poukázala na oblast regulace výroby tabákových výrobků, kde podle jejího názoru dochází ke stejnému právnímu problému, a zdůraznila, že nutnost vzájemně provázaného výkladu dokládá dvanáctý odstavec preambule nařízení č. 178/2002 a obdobně také osmý článek preambule nařízení č. 852/2004. Sdělila, že v každé z jejích provozoven se týdně vyrábí méně než jedna tuna masných výrobků. Vzhledem k výše uvedenému uzavřela, že se na její provozovnu nařízení č. 2073/2005 vůbec nevztahuje, a proto se ani nemohla dopustit správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona.

Stěžovatelka zpochybnila, že by § 24a veterinárního zákona dopadal pouze na nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004, když nařízení č. 2073/2005 pojednává o mikrobiologických kritériích pro potraviny, tedy týká se i zvláštních hygienických pravidel, a nařízení č. 852/2004 se také týká hygieny potravin, přičemž jeho čtvrtý článek zmiňuje zvláštní hygienické požadavky a jeho příloha I obsahuje hygienické předpisy a doporučení pro správnou hygienickou praxi. Vyslovila přitom přesvědčení, že „jestliže se má na odkaz v § 24a VetZ poblížet skutečně jako na odkaz pouze na nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004, zákonodárce by v tomto ustanovení výslovně stanovil, že nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004 se vztahují na provozovny maloobchodu jen tehdy, když se v těchto provozovnách vyrobí více než požadované množství masa či masných výrobků. V opačném případě se mají použít ty právní předpisy, které se s odkazem obsaženým v § 24a VetZ nevylučují.“ Ke komplexnímu výkladu právních norem stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 29/2005 - 123, a shrnula, že různé předpisy potravinového práva spolu vzájemně souvisejí a lze jen těžko odhadnout, které nařízení se ještě týká zvláštních hygienických pravidel a které již nikoliv. V souvislosti s požadavky na určitost a jasnost právních předpisů také poukázala na nálezh Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99. Konstatovala, že jestliže „zákonodárce neuvedl dostatečně zřejmý, srozumitelný a jednoznačný odkaz, navíc jej neuvedl takovým jednoznačným způsobem, aby měl normativní povahu odstraňující všechny pochybnosti (tzv. hraničící s jistotou), nelze přisvědčit tvrzení žalované a správního soudu, že těmito nařízeními jsou výlučně a toliko nařízení č. 853/2004 a č. 854/2004. Z uvedeného zákonného ustanovení totiž není dostatečně zřejmé, jaká konkrétní nařízení má toto zákonné ustanovení na mysli a jaká nikoliv.“

pokračování

Na podporu svých tvrzení stěžovatelka odkázala na metodický návod Státní veterinární správy č. 3/2011 k ujednocení uplatňování pružnosti dané nařízeními hygienického balíčku, ze dne 22. 1. 2014, č. j. SVS/2014/009297-G, podle kterého se zvláštními hygienickými pravidly rozumí jak nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004, tak i příslušná ustanovení nařízení č. 178/2002 a nařízení č. 2073/2005. Zdůraznila, že sama Státní veterinární správa v metodickém návodu přiznala nepřehlednost, nesrozumitelnost a nejasnost právní úpravy. Stěžovatelka v této souvislosti požádala, aby Nejvyšší správní soud od Státní veterinární správy vyžádal její metodický návod ze dne 13. 8. 2012, č. j. SVS/2012/011456. Tento důkazní prostředek totiž krajský soud odmítl provést, čímž podle stěžovatelky zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Nejvyšší správní soud ani žádný krajský soud se s metodickým stanoviskem podle stěžovatelky dosud v žádném řízení nevypořádaly, a proto navrhla, aby byla věc postoupena rozšířenému senátu zdejšího soudu podle § 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konstatovala, že nejednoznačnost právní úpravy nesmí jít k tíži jejího adresáta a v případě více možných výkladů je třeba vybrat ten, který je pro adresáta výhodnější, přičemž je také nutné trvat na požadavku předvídatelnosti práva a jednání orgánů veřejné moci, principu ochrany legitimního očekávání, požadavku důvěryhodnosti státních aktů, ochrany práv nabytých v dobré víře apod. V této souvislosti odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu a nálezy Ústavního soudu. Blíže přitom připomněla nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, který v souvislosti s principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí vymezuje princip *in dubio mitius*. V návaznosti na požadavek srozumitelnosti a předvídatelnosti právních norem stěžovatelka připomněla nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07.

Stěžovatelka poukázala na čl. 4 nařízení č. 2073/2005, podle jehož prvního odstavce *„[p]rovozovatelé 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.“* A podle druhého odstavce *„[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.“* Stěžovatelka uvedla, že toto ustanovení představuje nejasnou právní normu, neboť není zřejmé, jak interpretovat pojem „v případě potřeby“ v situaci, kdy příloha I., kapitola 3, oddíl 3.2 nařízení 2073/2005 vylučuje svou působnost na provozovnu stěžovatelky minimálně v rozsahu upravujícím požadavky na četnost odběru vzorků, a to výslovným použitím pojmů „jatk“ a „zařízení“. Na základě těchto úvah stěžovatelka dovodila, že by bylo zcela na jejím uvážení, aby rozhodla o vhodné četnosti odběru vzorků. Stěžovatelka dále poukázala na čl. 3 nařízení č. 2073/2005, kde je použito spojení „provozovatelé potravinářského podniku včetně maloobchodu“, a konstatovala, že kdyby bylo úmyslem normotvůrce regulovat v čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení i provozovny maloobchodu, výslovně by to v něm uvedl. Přitom mezi pojmy „maloobchod“ a „zařízení“ nelze klást rovnítko. Vzhledem k těmto skutečnostem jsou právní názory vyslovené v naposledy uvedených rozsudcích Nejvyššího správního soudu nesprávné a věc je třeba předložit rozšířenému senátu. V souvislosti s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, právní doktrínou, popřípadě nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, stěžovatelka dovodila, že jí byla uložena pokuta bez zákonného zmocnění, přičemž takové rozhodnutí lze považovat za protiústavní. Stěžovatelka odmítla odkazy krajského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 - 69, a ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 16, neboť v těchto rozsudcích se zdejší soud vůbec nezabýval skutečností, že § 24a veterinárního zákona vyjímá malé provozovny z působnosti nařízení č. 2073/2005. V rozsudku ze dne 28. 3. 2013,

č. j. 4 Ads 104/2012 - 53, se Nejvyšší správní soud s touto námitkou sice vypořádal, avšak podle stěžovatelky nesprávně. Kromě toho, ani v naposledy uvedeném rozsudku se zdejší soud nevypořádal s metodickým návodem Státní veterinární správy.

Ve výše nastíněných souvislostech stěžovatelka předložila Nejvyššímu správnímu soudu stanovisko Spolkového ministerstva zdravotnictví Rakouské republiky, memorandum advokátní kanceláře a příručku Rakouský potravinářský kodex, jehož součástí je i Směrnice pro správnou hygienickou praxi a aplikaci zásad HACCP při porážení a bourání hovězího dobytka, prasat, ovcí, koz a lichokopytníků a také při výrobě masných výrobků. Stěžovatelka poznamenala, že se nejedná o nové důkazy, ale důkazy na podporu jejího právního názoru. Z těchto dokumentů dovodila, že potravinářské podniky lze v Rakousku z hlediska četnosti odběru vzorků dělit do tří kategorií, přičemž její provozovna patří do té, která si sama stanoví četnost odběru vzorků. V souvislosti s nastíněným dělením poukázala na skutečnost, že rakouská směrnice pro správnou hygienickou praxi a aplikaci zásad HACCP byla poskytnuta Evropské komisi, která v ní neshledala žádný rozpor s nařízením č. 2073/2005. Stěžovatelka připustila, že rakouský potravinářský kodex není právním předpisem, ovšem z memoranda rakouské advokátní kanceláře zjistila, že dotčené osoby mohou v praxi vycházet z toho, že se příslušné orgány cítí být tímto dokumentem zavázány. Stěžovatelka dále poukázala na jednotlivé pasáže rakouského potravinářského kodexu, přičemž připustila, že rakouská právní úprava není součástí právního řádu České republiky. Vzhledem k členství v Evropské unii a zásadám volného trhu se však právní řády jednotlivých členských zemí harmonizují, a nelze je tedy považovat za „izolované ostrovy“. Na podporu svých tvrzení stěžovatelka poukázala na odstavec 23 preambule nařízení č. 2073/2005 a připomněla, že toto nařízení je přímo použitelné ve všech státech Evropské unie a jednotlivým zákonodárcům neumožňuje přijetí právní úpravy nad jeho rámec. Z rozdílnosti postupů uplatňovaných v České a Rakouské republice stěžovatelka dovodila, že cíl nařízení č. 2073/2005, tedy sjednocení právních rádu v oblasti potravinového práva, nebyl naplněn. V rámci jednotného trhu tak dochází k diskriminaci českých provozovatelů prodejen maloobchodu, přičemž porovnání právních úprav různých členských států Evropské unie je důležité také z hlediska komparativního výkladu právních norem. Stěžovatelka se vymezila proti závěrům Nejvyššího správního soudu, které vyslovil v rozsudku ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 64/2013 - 58, v souvislosti s fungováním volného trhu. Zdůraznila, že v jejích prodejnách se neobjevil žádný zásadní a spotřebitele ohrožující problém týkající se mikrobiologické kvality potravin. Provozovny jsou pod stálým veterinárním dozorem a stěžovatelka v nich dodržuje odpovídající preventivní postupy, přičemž nevidí důvod k tomu, aby v českých provozovnách maloobchodu byly prováděny odběry každý týden, jestliže v rakouských provozovnách postačuje provést odběry jednou za pět týdnů. Takový postup označila za nákladný, tedy znevýhodňující a diskriminující, což v důsledku, v rozporu s čl. 1 nařízení č. 178/2002, brání fungování volného trhu. Podle stěžovatelky je nepřijatelné, aby stejné jednání bylo v České republice považováno za správní delikt, zatímco v Rakousku nikoliv. V této souvislosti také opětovně připomněla právní zásadu *in dubio mitius*.

Vzhledem ke všem uvedeným nejasnostem stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti za účelem podání žádosti k Soudnímu dvoru Evropské unie o rozhodnutí předběžné otázky následujícího znění: „1) *Vztahuje se nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, konkrétně požadavky na četnost odběru vzorků stanovené přílohou I, kapitolou 3., čl. 3.2, i na provozovny maloobchodu, které vyrábějí méně než 1 tunu týdně mletého masa a masných polotovarů?* 2) *Mohou provozovatelé těchto provozoven maloobchodu rozhodnout sami o vhodné četnosti odběru vzorků v rámci svých postupů, které stojí na zásadách HACCP a správné hygienické praxe?*“ Stěžovatelka uvedla, že krajský soud pochybil, jestliže citovanou otázku nepoložil, přičemž poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2011, sp. zn. 29 Cdo 2181/2008. Krajský soud podle stěžovatelky v rozporu s uvedeným rozsudkem Nejvyššího soudu nezkoumal jednotlivé jazykové verze textu,

pokračování

neužíval terminologie a právních pojmů práva Evropské unie, tj. například „zařízení“ a „potravinářský podnik“, neužíval odborné terminologie potravinářského práva a nezohlednil či nezjistil jejich význam v dané oblasti, dále nebral na zřetel odlišnosti interpretace práva EU, když zde evidentně nebylo dáno přesvědčení, že výklad správního soudu je stejně zjevný soudům ostatních členských států a Soudnímu dvoru Evropské unie. Krajský soud tímto postupem podle stěžovatelky založil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

V druhé části kasační stížnosti se stěžovatelka vyjádřila k problematice prekluze. Poukázala na § 73 odst. 3 veterinárního zákona a uvedla, že správní řízení bylo pravomocně ukončeno až po devatenácti měsících. Veterinární zákon sice stanoví, do kdy bylo možné zahájit v dané věci správní řízení, nicméně již nestanoví, do kdy mělo řízení skončit. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014 - 53, který je podle jejího názoru aplikovatelný i v nyní projednávané věci. Chybějící lhůta k uložení správní pokuty totiž představuje právní mezeru, kterou je třeba vyplnit za pomoci analogie s § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka uvedla, že krajský soud vypořádal tuto námitku v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, přičemž jeho závěry k uplatnění institutu ochrany před nečinností jsou „scestné“, neboť postup, kdy obviněný musí upomínat správní orgán k vydání rozhodnutí, hraničí s porušením principu zákazu sebeobviňování. Vzhledem k uvedeným skutečnostem podle stěžovatelky prekludovalo oprávnění Státní veterinární správy uložit jí pokutu. Nad rámec uvedeného stěžovatelka namítla, že v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04, čímž je trestní řízení delší, tím nižší musí být uložená sankce. V této souvislosti konstatovala, že krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, neboť její návrh na moderaci pokuty vypořádal s tvrzením, že pokuta již byla snížena žalovanou. Žalovaná však snížila pokutu z jiného důvodu, než z důvodu dlouho trvajícího řízení. Stěžovatelka v závěru kasační stížnosti dodala, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to ovlivnilo jeho zákonnost a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí žalované i prvoinstančního orgánu zrušit.

Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, rozhodnutí žalované i prvoinstančního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď 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 § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze 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 vytykanou vadu soud,

ktej ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se v rozsahu námitek stěžovatelky nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku a vadami řízení před správním orgánem podle § 103 odst. 1 písm. d) a b) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žádné z těchto námitek nepřisvědčil, vypořádal je níže, pro větší srozumitelnost, v pořadí, které předurčila stěžovatelka v kasační stížnosti, a v souvislostech s námitkami nezákonnosti napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdejší soud tedy v prvé řadě odmítl právní konstrukci, že na provozovnu stěžovatelky nelze aplikovat nařízení č. 2073/2005, popřípadě alespoň přílohu I tohoto nařízení. Nejvyšší správní soud již stěžovatelce mnohokrát vyložil své právní stanovisko, a to například v rozsudku ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 31, nebo v rozsudku ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012 - 53, přičemž kasační námitky stěžovatelky nezakládají důvody, pro které by se měl zdejší soud od svých dřívějších závěrů odchýlit. Nejvyšší správní soud opakuje, že ani v nyní projednávané věci nebylo možné dospět k závěru, že by se nařízení č. 2073/2005 vztahovalo pouze na velkovýrobce, naopak je z něj zřejmé, že se vztahuje i na maloobchodníky, pokud tito provozují výrobu masných výrobků, mletého masa a masných polotovarů.

Podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství na úseku veterinární péče, anebo nesplní závazné pokyny orgánu veterinární správy.“

Podle § 72 odst. 3 veterinárního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012 „[z]a správní delikt se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b) až l) a p).“

Podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 „[p]rovozovatelé 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 druhého odstavce téhož článku „[o] vhodné četnosti odběru vzorků rozhodnou provozovatelé potravinářských podniků, nestanoví-li ovšem příloha I zvláštní četnost odběru vzorků, přičemž v takových případech odpovídá četnost odběru vzorků nejméně četnosti stanovené v příloze I. Provozovatelé potravinářských podniků takto rozhodnou v rámci svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe, přičemž zohlední návod k použití potraviny. Četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin.“

V příloze I kapitole 3 oddílu 3.2 nařízení č. 2073/2005 je mimo jiné stanoveno, že „[b]ěhem každého vzorkování se odebírají namátkové vzorky z pěti jatečně upravených těl. Místa odběru vzorků se vyberou s ohledem na porážkovou technologii používanou v jednotlivých závodech. ... Provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso, masné polotovary nebo mechanicky oddělované 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 pro účely vyšetření snížena, přičemž zpravidla se jedná o snížení četnosti na jednou za 14 dní, pokud jsou po určitý počet (například šest či třicet) po sobě jdoucích týdnů získávány vyhovující výsledky. Nadto je v příloze I kapitole

pokračování

3 oddílu 3.2 nařízení č. 2073/2005 stanoveno „*je-li to však na základě analýzy rizik opodstatněné a schválí-li to následně příslušný orgán, mohou být malé jatky a zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, z požadavků na četnost odběru vzorků vyňaty.*“ V nyní posuzované věci je zřejmé, že předmětná provozovna stěžovatelky byla schválena jako bourárna, porcovna, výrobní masných polotovarů a prodejna Novák maso-uzeniny. Stěžovatelka tedy byla v souladu s přílohou I kapitolou 3 oddílem 3.2 nařízení č. 2073/2005 povinna alespoň jednou týdně odebírat vzorky masa k mikrobiologickým rozborům. Jelikož však nedostala své povinnosti, aniž by jí byla udělena příslušná výjimka, dospěla žalovaná ke správnému závěru, že se dopustila správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že § 24a písm. c) veterinárního zákona vylučuje aplikaci nařízení č. 2073/2005 na její provozovnu, a to na základě stejných důvodů, které již stěžovatelce vyložil v rozsudku ze dne 3. 7. 2014, č. j. 6 Ads 83/2013 - 103. Podle § 24a písm. c) veterinárního zákona „*[n]a provozovny maloobchodu, ve kterých se připravuje maso a vyrábějí masné výrobky, určené pro přímý prodej spotřebiteli v místě provádění uvedených činností, se vztahují předpisy Evropské unie upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů, jde-li o provozovny, v nichž se týdně vyrábí více než 7,5 t masných výrobků.*“ Již na základě gramatické metody interpretace je zcela zřejmé, že citované ustanovení veterinárního zákona se vztahuje toliko na nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004. Zákonodárce užil výslovné spojení „*předpisy Evropské unie upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů*“, přičemž odpovídající evropské předpisy jsou označeny jako nařízení, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a nařízení, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě. Je zcela zjevné, že pokud by chtěl zákonodárce vztáhnout předmětné ustanovení i vůči nařízení č. 2073/2005, nepoužil by toto specifické, ale obecnější spojení. Nadto, ustanovení § 24a bylo do veterinárního zákona doplněno zákonem č. 182/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona byl rozeslán jako sněmovní tisk č. 287/0, jehož přílohou je i dokument označený „*Rozdílová tabulka návrhu předpisu ČR s legislativou ES*“. V tomto dokumentu je výslovně zakotvena souvislost § 24a veterinárního zákona s čl. 1 odst. 5 písm. c) bodu c) nařízení č. 853/2004, podle kterého „*[č]lenské státy mohou přijmout vnitrostátní opatření s cílem vztáhnout požadavky tohoto nařízení na maloobchodní zařízení na svém území, na něž by se podle písmen a) nebo b) nevztahovaly.*“ Vzhledem k tomu, že evropské předpisy nekonkretizují hranici, do které lze zařízení považovat za maloobchodní, je evidentní, že český zákonodárce vytvořil § 24a veterinárního zákona proto, aby v rámci prostoru, který mu poskytl výše citovaný čl. 1 odst. 5 písm. c) bodu c) nařízení č. 853/2004, přesněji vymezil, na která zařízení se toto nařízení vztahuje a na která již nikoliv. Přitom podle čl. 1 odst. 1 a 2 nařízení č. 854/2004 „*[t]ímto nařízením se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu. Vztahuje se pouze na činnosti a osoby, na něž vztahuje nařízení (ES) č. 853/2004.*“ Stejný závěr lze ostatně dovodit i z důvodové zprávy k zákonu č. 182/2008 Sb., podle které „*[c]ílem 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. To je nezbytné v zájmu udržování vysoké úrovně bezpečnosti všech potravin živočišného původu a ochrany spotřebitele. Uvedené ustanovení také vylučuje z povinnosti označovat značkou zdravotní nezávadnosti, popřípadě identifikační značkou, živočišné produkty z vlastní výroby, které výrobce prodává ve svém zařízení v místě výroby přímo konečnému spotřebiteli.*“ Kromě toho, důvodová zpráva mezi relevantními evropskými předpisy nařízení č. 2073/2005 ani nezmiňuje. Krajský soud tedy správně dovodil, že nařízení č. 2073/2005 se vztahuje na zvláštní hygienická pravidla jen tehdy, pokud upravuje

pravidla k plnění požadavků stanovených nařízením č. 853/2004, což také odpovídá čl. 1 nařízení č. 2073/2005 v souvislosti s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004. Stěžovatelce tedy byla udělena sankce v souvislosti s porušením ustanovení, kterým se zvláštní hygienická pravidla neprovádějí, a postup žalované byl zcela správný. Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud nebo žalovaná postupovaly v rozporu s kontextem relevantních právních předpisů, popřípadě nedůvěryhodným způsobem.

Nejvyšší správní soud nevyhověl žádosti stěžovatelky, aby vyzval žalovanou k předložení metodického návodu ze dne 13. 8. 2012, č. j. SVS/2012/011456, neboť s ním a s metodickým návodem ze dne 22. 1. 2014, č. j. SVS/2014/009297-G, související námitky jsou bezpředmětné. Právní závěry uvedené v interních dokumentech orgánů veřejné správy nejsou pro soudy závazné a nemohou je zbavit povinnosti náležitě zjistit smysl a význam interpretované právní normy. Tvrzení, že metodické návody žalované mohou prokazovat jiný právní názor, popřípadě pochybnosti o srozumitelnosti právní úpravy, nejsou způsobilé narušit závěry krajského soudu o aplikovatelnosti nařízení č. 2073/2005. Vzhledem k těmto skutečnostem je zřejmé, že krajský soud nezatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností, když odmítl připustit navrhované metodické návody jako důkazní prostředky. Krajský soud stěžovatelce dostatečně vysvětlil, proč tyto důkazní prostředky nejsou relevantní. Nejvyšší správní soud rovněž nevyhověl návrhu stěžovatelky, aby nyní projednávanou věc předložil rozšířenému senátu na základě § 17 s. ř. s. Stěžovatelka tento návrh podložila tvrzením, že se dosud žádný soud nezabýval namítaným metodickým návodem. Taková skutečnost však rozhodně nezakládá povinnost postupovat podle § 17 s. ř. s., neboť v uvedeném směru zde neexistují žádná protichůdná rozhodnutí či nějaká judikatura Nejvyššího správního soudu, od níž by se bylo možné odchýlit.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s názorem stěžovatelky, že právní úprava, za jejíž porušení je sankcionována, není jednoznačná, a proto nemůže být vykládána k její tíži. Jak již bylo výše nastíněno, předmětná právní úprava umožňuje zcela jednoznačnou interpretaci. Stěžovatelka však dlouhodobě, ve více právních věcech, prosazuje vlastní výklad a na základě něho namítá porušení zásady *in dubio mitius*. Taková argumentace se však jeví jako zcela účelová. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatelka provozuje v Litovli prodejnu potravin, v níž dochází mimo jiné k výrobě masných polotovarů, takže dle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 178/2002 naplňuje pojem „potravinařský podnik“ uvedený v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005. Nařízení č. 178/2002 sice definuje pojmy pouze pro vlastní účely, nicméně i taková definice představuje vodítko pro interpretaci téhož pojmu, který není speciálně definovaný v jiném nařízení, a jehož obvyklý jazykový smysl této interpretaci neodporuje. Z pouhé skutečnosti, že zákonodárce v příloze I kapitole 3 oddílu 3.2 naposledy uvedeného nařízení použil spojení „provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení“, nevyplývá, že by zamýšlel z rozsahu působnosti této části přílohy vyjmout maloobchodní provozovny. Obdobně jako je pojem „potravinařský podnik“ definován v nařízení č. 178/2002, je i pojem „zařízení“ definován pouze pro vlastní účely v čl. 2 odst. 1 písm. c) nařízení č. 852/2004, a to jako jakákoli jednotka potravinářského podniku. Uvedená definice, ani obecný jazykový význam tohoto pojmu tedy ze svého obsahu nikterak nevyklučuje maloobchodní provozovny. Stěžovatelce dále nelze přisvědčit, že kdyby bylo úmyslem zákonodárce regulovat článkem 4 nařízení č. 2073/2005 také provozovny maloobchodu, výslovně by to v něm uvedl, neboť v článku 3 tohoto nařízení tak učinil. Pojem „maloobchod“ je definován v čl. 3 odst. 7 nařízení č. 178/2002, přičemž z této definice vyplývá, že patří do množiny pojmu „potravinařský podnik“. Článek 3 nařízení č. 2073/2005 má tedy stejné normativní účinky, ať už v něm tento pojem je, či není výslovně uveden, přičemž zákonodárce jej zřejmě zmínil pouze proto, aby zdůraznil rozsah tohoto ustanovení. Rozhodně se nelze domnívat, že takto komplikovaně, tedy skrze čl. 3 nařízení č. 2073/2005, usiloval o ovlivnění interpretace čl. 4 téhož nařízení, jestliže mohl zakotvit předmětnou výjimku výslovně v tomto ustanovení, a to pojmem definovaným potravinovým

pokračování

právem. Mezi pojmy „zařízení“ a „maloobchod“ nemusí být rovnítka, nicméně stěžovatelka nevysvětlila, proč by měly být zcela odlišné; tomu ostatně nenasvědčuje ani srovnání s jinými jazykovými verzemi nařízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvody k tomu, aby se odklonil od své stávající judikatury, tedy aby vyhověl návrhu stěžovatelky a předložil věc rozšířenému senátu. Zdejší soud naopak v souladu se svou setrvalou judikaturou znovu zdůrazňuje, že na předmětnou provozovnu stěžovatelky dopadá celé nařízení č. 2073/2005, včetně přílohy I a včetně požadavků na četnost odběru vzorků.

Nejvyšší správní soud odmítl námitku, že výše nastíněnou interpretací právních předpisů došlo k narušení volného trhu Evropské unie. Stěžovatelkou předložené dokumenty k rakouské právní úpravě především neprokazují, že by v České republice docházelo k nepřipustné, či nepřipustně odlišné aplikaci přímo použitelných předpisů Evropské unie. Příloha I kapitola 3 oddíl 3.2 nařízení č. 2073/2005 umožňuje, aby byly malá jatka a zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, vyňaty z požadavků na četnost odběru vzorků. Skutečnost, že rakouská veřejná správa realizuje tuto výjimku podle vlastního potravinářského kodexu, tedy obecně, pro všechny stanovené případy, rozhodně neznamená, že by tak musela činit i česká veřejná správa, přičemž z pohledu evropského práva to také neznamená, že by byl jeden, nebo druhý přístup nesprávný. V České republice dochází k realizaci uvedené výjimky na základě individuálního postupu, který však stěžovatelka nevyužila, a proto nemůže být předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. Ke stejným závěrům přitom evidentně dospěl také krajský soud. Námitky stěžovatelky ohledně narušení volného trhu, diskriminace českých provozovatelů prodejen maloobchodu nebo komparativního výkladu potravinového práva jsou proto zcela liché. Stejně tak je bezpředmětné tvrzení stěžovatelky, že se v jejích prodejnách neobjevil žádný zásadní a spotřebitele ohrožující problém týkající se mikrobiologické kvality potravin. Tato skutečnost z hlediska rozhodnutí o vině není relevantní, neboť není součástí skutkové podstaty správního deliktu, kterého se stěžovatelka dopustila, a z hlediska rozhodnutí o sankci již podle rozhodnutí žalované byla zohledněna.

Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvody k tomu, aby podal žádost k Soudnímu dvoru Evropské unie o posouzení stěžovatelkou formulované předběžné otázky. Krajský soud již stěžovatelce dostatečně vysvětlil, že jí namítaná ustanovení ve smyslu doktríny *acte claire* nepotřebují vysvětlení Soudního dvora. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, zdejší soud i v nyní projednávané věci zdůrazňuje, že není smyslem soudního přezkumu podrobně „opakovat“ již správně vyřčené, ale postačí, pokud je na dříve učiněné závěry odkázáno. Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, že by krajský soud opomenul různé jazykové verze zkoumaného nařízení, neboť tuto otázku již dostatečně zhodnotil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 31, na který krajský soud výslovně odkázal. Není také pravda, že by krajský soud neuzíval terminologie a právních pojmů práva Evropské unie. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na pojmy „zařízení“ a „potravinářský podnik“. Krajský soud však předmětné nařízení interpretoval s poukazem na rozsudky zdejšího soudu, které se zabývaly stejnou otázkou, ve věci téže stěžovatelky a které s namítanou terminologií výslovně pracují; jedná se například o rozsudek ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 31, ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012 - 53, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 - 69, a ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 64/2013 - 58. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s toliko obecným tvrzením, že krajský soud nevzal na zřetel odlišnosti interpretace práva Evropské unie. Z odůvodnění napadeného rozsudku takový závěr nevyplývá a stěžovatelka jej nikterak nekonkretizuje. Zdejší soud rovněž nepřisvědčil námitce, že výklad předmětného nařízení nemohl být stejně zjevný soudům ostatních členských států a Soudnímu dvoru Evropské unie. Stěžovatelka v této souvislosti opět poukázala na rakouskou právní úpravu. Nejvyšší správní soud však již výše konstatoval, že stěžovatelkou předložené dokumenty nenasvědčují závěru, že by v Rakousku docházelo k odlišné interpretaci předmětného nařízení

oproti České republice a nelze tudíž dovodit, že by rakouské soudy neměly považovat výklad tohoto nařízení za zjevný. Krajský soud napadený rozsudek nezatížil nepřezkoumatelností, neboť podle Nejvyššího správního soudu nebyly a ani nyní nejsou dány důvody k předložení stěžovatelkou navržených předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie.

Zdejší soud odmítl námitku, že žalované prekludovalo oprávnění uložit stěžovatelce v posuzované věci sankci. Podle § 73 odst. 3 veterinárního zákona „[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.“ Ze správního spisu, respektive z protokolu o kontrolním zjištění přitom vyplývá, že se prvoinstanční orgán dozvěděl o správním deliktu dne 16. 12. 2008, přičemž správní řízení zahájil 19. 12. 2008, tedy v souladu s výše citovaným ustanovením zákona. Veterinární zákon neobsahuje žádnou prekluzivní lhůtu pro uložení sankce v již zahájeném správním řízení, přičemž Nejvyšší správní soud absenci takového ustanovení nepovažuje za právní mezeru, kterou by bylo třeba vyplnit analogií s § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, jak navrhla stěžovatelka. Odborná literatura k této otázce uvádí, že „[l]hůty jsou stanoveny buď pro uložení pokuty, anebo pro zahájení řízení o správním deliktu, popřípadě jako kombinace obou. Pokud jsou lhůty stanoveny pro uložení pokuty, musí rozhodnutí o správním deliktu v těchto lhůtách nabýt právní moci ... Jsou-li lhůty stanoveny pro zahájení řízení o správním deliktu, musí být v těchto lhůtách oznámeno zahájení řízení obviněné osobě, příp. doručeno rozhodnutí v příkazním řízení. Výhodou této právní úpravy je možnost eliminovat mnoho nabodilých okolností a problémů, které mohou nastat s odhalením deliktu, s dokazováním ve správním řízení, s doručováním rozhodnutí apod. Proto se řada novějších (nebo novelizovaných) zákonů přiklání k tomuto řešení. Postačí-li z hlediska zachování trestnosti deliktu zahájit řízení o něm, vzniká otázka, dokdy nejdéle lze odpovědnost uplatňovat. Časová možnost uložit správní trest je po zahájení řízení již neomezena, resp. je omezena jen lhůtami pro vydání rozhodnutí. Lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 SpŘ jsou však procesními lhůtami pořádkového charakteru, s jejichž marným uplynutím zákon nespojuje žádné následky pro hmotněprávní vztahy, které měly být rozhodnutím upraveny. Nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě je ovšem důvodem pro přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 SpŘ.“ (PRÁŠKOVÁ, Helena; *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. S. 376). Z uvedené citace vyplývá, že absence prekluzivní lhůty pro rozhodnutí o uložení pokuty představuje zcela standardní legislativní techniku, nikoliv opomenutí zákonodárce, jak naznačuje stěžovatelka.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s úvahou krajského soudu, že prekluzi oprávnění uložit sankci nelze v posuzované věci dovodit ani z rozsudku zdejšího soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014 - 76. Stěžovatelkou namítaný rozsudek vycházel z odlišné právní situace, neboť v dané věci žádný z relevantních předpisů neobsahoval prekluzivní lhůtu, a to ani pro zahájení správního řízení ani pro uložení pokuty. V nyní posuzované věci však zákon předpokládá možnost prekluze pro zahájení správního řízení, což v souvislosti s pořádkovými lhůtami pro vydání správního rozhodnutí podle § 71, respektive s institutem ochrany proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, představuje dostatečné záruky časového omezení stavu nejistoty v právních vztazích či snížení entropie ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. V žádném případě nelze souhlasit se stěžovatelkou, že uplatnění institutu ochrany před nečinností v řízení o správním deliktu hraničí s porušením principu zákazu sebeobviňování. Žádostí o provedení opatření proti nečinnosti totiž obviněný ze správního deliktu nepožaduje, aby bylo rozhodnuto o jeho vině a aby byl potrestán, ale toliko, aby bylo rozhodnuto, což, i s ohledem na výše uvedené doktrinální závěry, rozhodně nelze považovat za scestné, jak uvedla stěžovatelka. Nadto, uplatnění prostředků ochrany před nečinností není možné pouze na základě žádosti, ale také z vlastní úřední činnosti nadřízeného správního orgánu. Vzhledem k uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud konstatuje, že relevantní právní úprava v posuzované věci neponechala uložení sankce na libovůli správních orgánů, nebylo tedy třeba dovozovat prekluzi práva

pokračování

k uložení sankce z § 20 přestupkového zákona a prvoinstančnímu správnímu orgánu ani žalované neprekludovalo oprávnění uložit stěžovatelce sankci, přičemž krajský soud tuto otázku posoudil v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že ve výši uložené sankce nebyla zohledněna délka správního řízení a krajský soud založil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť odmítl uplatnit své moderační právo. Vzhledem ke skutečnosti, že sankce byla uložena výrazně při spodní hranici zákonné sazby, délka správního řízení již nemohla vést k jejímu dalšímu snížení. Žalovaná ve svém rozhodnutí učinila úvahu, že sankce stěžovatelce nebyla uložena ve výši, která by mohla naplňovat represivní funkci, ale jejím účelem bylo motivovat stěžovatelku k dodržování zákona. Nejvyšší správní soud proto shodně s krajským soudem dospěl k závěru, že další snížení sankce by již popřelo veškeré funkce správního trestání.

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

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovaný v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nepožadoval.

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

V Brně dne 15. dubna 2015

JUDr. Jíří Palla
předseda senátu