



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci žalobce: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2015, č. j. SVS/2015/021628-G,

**t a k t o :**

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Předmět řízení**

[1] Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 7. 5. 2014 domáhal zrušení nebo vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2015, č. j. SVS/2015/021628-

G, kterým žalovaný v prvním výroku mění rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina (dále též „prvostupňový orgán“) ze dne 19. 1. 2015, č. j. SVS/2015/005756-J, tak, že se opravuje číslo ustanovení a vkládá se identifikace subjektu; v druhém výroku žalovaný potvrzuje část rozhodnutí nedotčenou změnou prvostupňového orgánu. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o výjimku ze zvláštní četnosti odběru vzorků masných polotovarů podle přílohy I kapitoly 3 bodu 3. 2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny, pro mleté masné polotovary.

## II. Obsah žaloby

[2] Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné a požaduje vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, popřípadě zrušení těchto rozhodnutí pro nezákonnost. Tvrdí, že nikde v právním řádu není výslovně stanoveno, co přesně znamená „*mleté maso a masné polotovary v malých množstvích*“. Žalobce nesouhlasí s tím, jak žalovaný dospěl k závěru, že malé množství mletých masných polotovarů je množství do 500 kg. Žalobce má za to, že došlo ke zneužití správního uvážení, jelikož není objasněno, proč hranice 500 kg představuje množství malé a vše nad touto hranicí je již množství větší. Žalobce odkazuje na veterinární zákon č. 166/1999 Sb. na ustanovení § 24a, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „veterinární zákon“), které může být analogicky použito při chybějící úpravě u definice malého množství a na vyhlášku č. 128/2009 Sb. o přizpůsobení veterinárních a hygienických požadavků pro některé potravinářské podniky, v nichž se zachází se živočišnými produkty, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „vyhláška“). Žalobce tvrdí, že žalovaný musí vycházet z konkrétních zkušeností a poznatků a nelze zvolit hranici bez logického a řádného odůvodnění. Žalobce dále uvádí, že tvrzení žalované o tom, že na prodejny potravin provádějící výrobu masných polotovarů k přímé spotřebě, jež jsou pouze registrovány, jsou legislativou kladeny podstatně mírnější požadavky než na specializované (schválené) výrobní masných polotovarů, je nesrozumitelné. Žalobce konstatuje, že jeho provozovny jsou registrovány. Žalobce tak nerozumí tvrzení žalovaného, který uvádí, že zvláštní hygienická pravidla, která jsou upravena nařízeními EU č. 853/2004 a č. 854/2004, mají dopadat především na velké provozy s velkou kapacitou a k tomu žalovaný uvádí, že hygienická pravidla se na žalobce nevztahují, ale přitom svá tvrzení o tom, proč nepovolila nižší frekvenci odběru vzorků u žalobce, podporuje a odůvodňuje právě těmito hygienickými pravidly. Žalobce má za to, že když žalovaný tvrdí, že do 2 t porcovaného masa týdně se jedná o malou porcovnu, tak provozovny žalobce jsou malými porcovnami, a žalovaný měl povolit nižší odběr vzorků.

[3] Žalobce dále poukazuje na napadené rozhodnutí, kde žalovaný uvádí, že vynětím z četnosti odběru vzorků se nerozumí jen absolutní vynětí, ale zejména stanovení mírnějšího intervalu četnosti odběru vzorků. Žalovaný dle žalobce upozornil na to, že se toto tvrzení musí opírat o provedenou analýzu rizik, kterou žalovaný dle žalobce neprovedl, a nedošlo k žádnému vyhodnocení. Žalobce konstatuje, že bez dostatečného odůvodnění žalovaný neprovedl důkaz Metodickým návodem SVS č. 3/2011. Žalobce poukazuje na to, že bylo dotčeno jeho základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce poznamenává,

že rozhodování žalovaného, u kterého nejsou brány v potaz všechny skutečnosti rozhodné pro udělení či neudělení výjimky, neodpovídá základním zásadám správního řízení (§ 2 odst. 3, odst. 4 a § 3 správního řádu). Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí je nicotné pro svoji vnitřní rozpornost. Žalobce dále poukazuje na výrazný nepoměr u odběrů vzorků u masných polotovarů v objemu 490 kg (odběr 4x ročně) a nad 500 kg (odběry 52x ročně). Žalobce tvrdí, že žalovaný při svém rozhodování uplatnil svévoli a porušil tak princip legitimního očekávání a právní jistoty, čímž porušil čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Žalobce dále připomíná, že i kdyby měla brát za nezpochybnitelnou hranici 500 kg měsíčně, pak je zřejmé, že se tato hranice vztahuje na každý jednotlivý druh vyráběného masného polotovaru. Žalobce tak upozorňuje, že jeho vyráběné masné polotovary jsou samotným žalovaným děleny do tří skupin, nikoliv však do druhů. Žalobce však v každé jednotlivé skupině masných polotovarů vyrábí několik druhů (žalobce v předmětných provozovnách vyrábí méně než 500 kg každého druhu masného polotovary měsíčně). Žalobce uvádí, že požadovaný systém vzorků jde nejen proti účelu a smyslu předpisů potravinového práva, ale klade i vysoké finanční a organizačně-technické nároky na žalobce. Tyto nároky hraničí se zakotveným právem žalobce podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny. Žalobce uvádí, že žalovaný bez jakékoli hlubší úvahy upřednostňuje právo na ochranu veřejného zdraví garantovaného čl. 31 Listiny. Žalobce má za to, že jím vyráběné množství mletých masných polotovarů je natolik nízké, že případné snížení četnosti odběru vzorků nijak neohroží právo spotřebitelů na ochranu veřejného zdraví. Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje uznávaný elektronický podpis úřední osoby, která za písemné vyhotovení odpovídá a tím bylo porušeno ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „správní řád“) a ustanovení § 24 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „o elektronických úkonech“). Žalobce na závěr tvrdí, že žalovaný neprovedl vlastní úvahu a pouze okopíroval úvahu žalované jako odvolacího správního orgánu a tím došlo, dle žalobce, k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení.

### III. Vyjádření žalovaného k žalobě a repliky žalobce

[4] Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 2. 7. 2015 navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalovaný předně uvádí, že žalobce vznáší obdobné námitky, které uvedla v odvolání, přičemž ty byly řádně vypořádány a žalovaný trvá na správnosti svých úvah a odborných veterinárních závěrů. Žalovaný tak proto v celém rozsahu odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Dále žalovaný uvádí, že stanovení limitu 500 kg není projevem libovůle, jelikož se jedná o limit, který byl žalobci známý především z jiných žádostí o výjimku, přičemž je obecně uplatňován v rámci ustálené rozhodovací praxe orgánu veterinární správy. Žalovaný souhlasí, že v případě „malého množství“, se jedná o neurčitý právní pojem. Žalovaný však provedl jak v napadeném rozhodnutí, tak ve vyjádření výčet skutečností, kterými limit 500 kg odůvodňuje (riziko nedodržení hygienických podmínek výroby, kontaminace surovin použitých ve výrobě apod.). Žalovaný trvá na správnosti svých úvah. Uvádí, že určení limitu malého množství polotovarů mu náleží do kompetence a vyplývá z jasně definovaných kritérií a úvah vyjádřených v žalobou napadeném rozhodnutí, přičemž z legislativy nelze dovodit, že by v tomto směru muselo být prováděno jakékoliv

dlouhodobé zkoušení či zkoumání. Uvedené limity jsou uplatňovány zcela rovně vůči všem žadatelům o výjimku z četnosti odběru vzorků. Orgány veterinární správy použily svou pravomoc pouze za účelem ochrany lidského zdraví zcela v souladu s veterinárním zákonem a nařízením č. 2073/2005 a v jejich mezích. Žalovaný uvádí, že základní četnost odběru vzorků masných polotovarů pro mikrobiologické vyšetření je nejméně jednou týdně. Za předpokladu splnění stanovených podmínek může sám provozovatel potravinářského podniku rozhodnout o snížení četnosti odběru vzorků na frekvenci jednou za čtrnáct dní bez toho, aniž by potřeboval schválení krajské veterinární stanice. Při veterinární kontrole však musí být schopen prokázat splnění podmínek pro snížení četnosti odběru vzorků, tj. že byly šest, resp. třicet po sobě jdoucích týdnů získávány vyhovující výsledky. Nařízení č. 2073/2005 předpokládá, že za určitých okolností, tj. opodstatněnost na základě analýzy rizika a výroba masných polotovarů v malém množství, může příslušný orgán rozhodnout režim mírnější. Žalovaný zdůrazňuje, že odběr vzorků slouží k odhalení významných bakteriálních původců onemocnění z potravin. Žalovaný dále konstatuje, že vzhledem k výrobě mletých masných polotovarů v množstvích větších než malých, tedy nebylo splněno jedno ze dvou samostatných kritérií pro udělení výjimky a analýza rizik by tak byla bezpředmětná. Navíc, je třeba zdůraznit, že analýza rizik včetně podkladů, ze kterých vyplývá, je věcí a povinností žadatele o výjimku. Žalovaný uvádí, že stanovení mírnějšího intervalu odběru vzorků lze uplatnit jen do množství 500 kg, jak vyplývá i z žalobcem uváděného metodického návodu č. 3/2011 k ujednecování uplatňování pružnosti dané nařízeními hygienického balíčku. Navíc žalovaný uvádí, že tento akt – *Metodický návod*, je aktem interního řízení činnosti, jde o zcela nezávazný dokument, který nestanovuje žádná práva ani povinnosti. Limity v metodice uvedené mají pouze doporučující charakter a vztahují se na každý jednotlivý druh masného polotovaru. Žalovaný také odmítá, že by se vydal cestou absolutního zákazu, zmírnění požadavků možné je, ale pouze u těch případů, které žalovaný považuje za bezpečné z hlediska ochrany zdraví spotřebitele. Žalovaný dále uvádí, že nedošlo k porušení dvojinstančnosti řízení, tvrzení žalobce bylo vypořádáno v rámci odvolacího řízení. Žalovaný zdůrazňuje, že na udělení výjimky není právní nárok a nemůže být právně vymáhána. Je pouze na posouzení příslušného orgánu, zda udělí výjimku či nikoli, a to na základě v tomto rozhodnutí uvedených kritérií a skutkových okolností.

[5] Žalovaný se dále vyjadřuje k námitce nesrozumitelnosti úvah o schvalování a registraci potravinářských provozů. Maloobchodní potravinářské prodejny s doplňkovou výrobou masných polotovarů nesplňuje zvláštní hygienické požadavky dané nařízením (ES) č. 853/2004. Maloobchodem se rozumí manipulace s potravinami nebo jejich zpracování a skladování v místě prodeje nebo dodávky konečnému spotřebiteli, což je případ žalobce a navíc, pokud není výslovně uvedeno jinak, nařízení výše uvedené se na maloobchod nevztahuje. Žalovaný konstatuje, že v případě, že provoz je registrován, splňuje pouze obecné (základní) požadavky dané legislativou, což má vliv na posouzení tohoto provozu z hlediska jeho rizikovosti, např. při snížení četnosti vyšetřování masných polotovarů. Žalovaný odkazuje na ustanovení § 24a veterinárního zákona, které omezuje činnost v režimu registrace množstvím vyrobených potravin, při překročení těchto limitů se již vyžaduje schválení. Uvedené ustanovení určuje, aby i maloobchodní provoz, jež překračují limit výroby, podléhaly zvláštním hygienickým předpisům. Žalovaný zastává názor, že v odůvodnění rozhodnutí není žádný rozpor a žalobce nesprávně spojuje dvě kategorie požadavků

dohromady (strukturální požadavky na činnosti potravinářského provozu a požadavky na povolení výjimky z četnosti odběru vzorků k mikrobiologickému vyšetření).

[6] Žalovaný uvádí, že nelze dovodit, že by zařízení žalobce mělo či snad muselo mít i sníženou četnost odběru vzorků vyráběných masných polotovarů. Mezi porcováním masa a výrobou masných polotovarů je totiž propastný rozdíl, pokud jde o hygienická rizika. Žalovaný konstatuje, že se žalobce dovolává úlevy z četnosti odběru vzorků pro velký rozsah výroby, přičemž je žalovanému známo z úřední činnosti, že se nejedná o provozovatele, v jehož provozovnách nejsou zjišťována porušení právních předpisů, v oblasti veterinární péče, jak se snaží soudu tvrdit. Žalovaný dále nepřipouští analogii legis, pokud jde o určení malých množství masných polotovarů. Žalovaný konstatuje, že se nejedná o právní úpravu, která by byla řešením problematice jakkoli příbuzná nebo blízká. Žalobce se dle žalovaného dovolává použití právní normy nad rámec její působnosti na případ, se kterým nemá vůbec žádnou věcnou souvislost, což není přípustné. Žalovaný odmítá argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 24/2004, má za to, že postup žalovaného nebyl v rozporu s nálezem ÚS IV. 690/01. Žalovaný tvrdí, že nebylo postupováno v rozporu s pravidly právního státu. Žalovaný dále odmítá účelově vytvořenou argumentaci žalobce, že vyrábí tři skupiny masných polotovarů, avšak hranice 500 kg se dle metodického návodu SVS vztahuje na každý jednotlivý druh masného polotovaru. Pokud by se stanovená hranice 500 kg přepočítala jednotlivě pro každý druh masného polotovaru v rámci dané skupiny mleté masné polotovary, dostala by se tímto výpočtem pod hranici 500 kg každého druhu masného polotovaru měsíčně. K námitce absence podpisu žalovaný uvádí, že prvostupňové rozhodnutí má veškeré náležitosti stanovení dle ustanovení § 69 správního řádu a jeho elektronický originál byl rovněž řádně doručen do datové schránky účastníka řízení k seznámení. To, že nebylo rozhodnutí podepsáno přímo osobně ústředním ředitelem SVS, ale jinou úřední osobou, která je oprávněna za něj podepisovat, je fakt, pro který nemůže být rozhodnutí nezákonné či nepřezkoumatelné. Žalovaný dále uvádí, že je zcela nepřipadné tvrzení žalobce směřem k prokazování nepřítomnosti či zaneprázdněnosti ústředního ředitele žalované v den podepisování napadeného rozhodnutí. Žalovaný námitku týkající se povinnosti prokazovat přítomnost ředitele odmítá, neboť s předmětným řízením nesouvisí.

[7] Zdejšímu soudu byla dne 7. 9. 2015 doručena replika žalobce k vyjádření žalovaného. Žalobce trvá na nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a nepřezkoumatelnosti hranice stanovené právě ve výši 500 kg. Žalobce trvá na tom, že nebylo provedeno řádné dokazování týkající se analýzy rizik. Žalobce konstatuje, že metodický návod má přímé dopady do práv třetích osob při rozhodování o žádosti o snížení četnosti odběru vzorků. Žalobce je dále přesvědčen, že orgány žalovaného se vydaly cestou absolutního zákazu, ačkoliv poukazují na to, že lze frekvenci snížit na 1x za 14 dní, a to bez souhlasu orgánů žalovaného. Vyjádření žalovaného ohledně rozdílu mezi registrací a schválením považuje žalobce za nesrozumitelné. Žalobce rozporuje tvrzení žalovaného o porcování masa, o kontrolním systému, vymezení pojmu porcovna, vymezení druhu a skupin masa apod. Dále odkazuje na judikaturu a nálezy Ústavního soudu. Žalobce nesouhlasí s postojem žalovaného týkající se užití analogie legis, resp. analogie iuris. Žalobce poukazuje na vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 128/2009 Sb., o přizpůsobení veterinárních a hygienických požadavků pro některé potravinářské podniky, v nichž se zachází se živočišnými produkty. Žalobce je přesvědčen, že měl při svém rozhodování vycházet z hranic stanovených zákonodárcem a Ministerstvem zemědělství a pro

účely rozhodnutí nastavit hranici nikoliv tak diametrálně odlišnou. Žalobce dále poukazuje na zásadní rozdíl mezi sledováním rozhodovací praxe a doslovným okopírováním odůvodnění jiného rozhodnutí žalovaného. Žalobce trvá na tom, že žalovaný porušil princip dvojinstančnosti. Žalobce dále uvádí, že žalovaný musí prokázat nepřítomnost ústředního ředitele na pracovišti v den podpisu napadeného rozhodnutí, pokud totiž nebude možné zjistit, zda vnitřním předpisem stanovená podmínka nebyla skutečně dodržena, pak se správním orgánům otevírá nepřipustný prostor pro libovůli a existence interních předpisů postrádá jakékoliv opodstatnění. Závěr žalobce poukazuje na chybějící elektronický podpis u vyjádření žalovaného.

[8] Dne 9. 9. 2015 bylo zdejšímu soudu doručeno doplnění repliky žalobce, kde uvádí, že žalobce již na začátku roku 2013 ve svých žádostech rozděluje svoje polotovary na jednotlivé druhy. Orgány státní správy však použily ve svých výzvách termín skupina, když rozdělily prodávané polotovary na skupinu mletých masných polotovarů, skupinu masných polotovarů marinovaných a skupinu masných polotovarů smíšených. Je to tudíž žalovaný, kdo přišel s dělením masných polotovarů. Žalobce připomíná, že sám od počátku dělí masné polotovary např. na hovězí směs, vepřovou směs, míchanou směs, ochucenou masovou směs, Novákovu žebírku ke grilování apod. Žalobce konstatuje, že v předmětných prodejnách žalobce vždy vyráběl méně než 500 kg každého jednotlivého druhu masných polotovarů. Dle limitu 500 kg by tak žalobce splňoval podmínku, jelikož nenaplnuje ani tuto hranici pro každý jednotlivý druh masného polotovaru, snížení četnosti odběru vzorků by proto mělo být povoleno.

[9] Dne 30. 11. 2015 bylo zdejšímu soudu doručeno další doplnění repliky žalobce, kde uvádí, že setrvává na dělení, které dříve uvedl a nadále vypočtené polotovary považuje za druhy. Jednotlivé druhy dle žalobce, žalovaná zařadila do tří skupin, přičemž každá skupina obsahuje několik druhů. Žalobce připomíná, že v předmětných prodejnách byla splněna žalovaným stanovená hranice objemu výroby max. 500 kg u každého jednotlivého druhu masného polotovaru měsíčně. Část argumentace žalobce opakuje již z předešlých podání.

[10] Dne 28. 12. 2015 bylo zdejšímu soudu doručeno vyjádření žalovaného k replice žalobce, kde uvádí, že veškerá tvrzení v replice žalobce nemají právní význam a nepřinášejí nic, co by mohlo být použito ve prospěch žalobce. Žalovaný připomíná, že nařízení č. 2073/2005 nic o členění na druhy nebo skupiny masných polotovarů neuvádí a správní orgán má tedy prostor pro svou vlastní úvahu. Žalovaný uvádí, že je to on, kdo určuje konkrétní podmínky pro případné udělení výjimky, které žalobci sdělil i v minulých správních řízeních a žalobce nic nenamítal. Navíc uvádí, že žalobce sám požádal o výjimku pro shora uvedené tři skupiny masných polotovarů, přičemž jistě mohla svou žádost v rámci řízení změnit či rozšířit, nic takového ovšem neučinila. Žalovaný zdůrazňuje, že v daném případě jde o řízení o žádosti dle ustanovení § 44 a § 45 správního řádu a správní orgán je zcela vázán předmětem a rozsahem podané žádosti. Žalovaný tvrdí, že je zřejmé, že orgány veterinární správy vycházely při rozdělování skupin (druhů) podle technologie výroby.

[11] Dne 13. 5. 2016 byla zdejšímu soudu doručena replika žalobce k vyjádření žalovaného, ve které opět tvrdí, že nelze zaměňovat pojem skupina a druh, brojí proti účelovosti postupu žalovaného a opakuje argumentaci z předešlých podání.

#### IV. Posouzení věci krajským soudem

[12] Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Zdejší soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**, že napadené rozhodnutí žalovaného **bylo vydáno** v souladu se zákonem. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.

[13] O jednotlivých námitkách uvážil soud následovně.

[14] Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 14. 8. 2014 žalobce podal žádost ke Krajské veterinární správě pro Kraj Vysočina, o vynětí provozovny z požadavků na četnost odběru vzorků podle čl. 4 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny. Žádost o vynětí z frekvence stanovené v příloze I, kapitola 3, bod 3.2., nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, byla podložena protokoly o zkoušce a protokoly o mikrobiologickém vyšetření kontroly hygienických podmínek výroby. Zároveň žalobce sdělil průměrný měsíční objem výroby dle tří skupin masných polotovarů (mleté masné polotovary, masné polotovary marinované a masné polotovary smíšené). Žádost o vynětí byla podána pro provozovny Novák maso – uzeniny v Telči, Velkém Meziříčí, Žďáru nad Sázavou, Moravské Budějovice a Nové Město na Moravě. Dne 3. 9. 2014 bylo vydáno rozhodnutí o žádosti, které částečně žádosti žalobce vyhovělo a částečně zamítlo. Prvostupňový orgán zamítl žádost o výjimku z četnosti odběru vzorků polotovarů – mleté masné polotovary vyráběné v podnicích Žďár nad Sázavou (mleté masné polotovary – 1.200 kg, masné polotovary marinované – 200 kg a masné polotovary smíšené – 170 kg), Moravské Budějovice (mleté masné polotovary – 1.250 kg, masné polotovary marinované – 245 kg a masné polotovary smíšené – 150 kg), a Nové Město na Moravě (mleté masné polotovary – 1.400 kg, masné polotovary marinované – 210 kg a masné polotovary smíšené – 310 kg), u zbylých prodejen výjimku prvostupňový orgán žalobci udělil. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání dne 22. 9. 2014. Dne 5. 11. 2014 bylo vydáno rozhodnutí odvolacího orgánu, který rozhodnutí prvostupňového orgánu zrušil a vrátil věc k novému projednání z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatečné odůvodnění. Dne 19. 1. 2015 bylo vydáno nové rozhodnutí prvostupňového orgánu, kterým zůstal u předchozího rozhodnutí (zamítl žádost u prodejen ve Žďáru nad Sázavou, v Moravských Budějovicích a v Novém Městě na Moravě), které dostatečně odůvodnil. Dne 5. 2. 2015 podal žalobce odvolání proti novému rozhodnutí prvostupňového orgánu. Dne 18. 3. 2015 bylo vydáno napadené rozhodnutí.

#### *Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí*

[15] Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť se jedná, o tak závažnou vadu, že se jí soud musí zabývat z úřední povinnosti nad rámec dalších uplatněných žalobních námitek. Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.

[16] Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (srov. např. rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008 - 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS) je zřejmé, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, například pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí; pokud je jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním; pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Dále se jedná o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. I nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245). Z nich se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze žalobních námitek včas uplatněných, či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci.

[17] Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost v nedostatečném odůvodnění správního uvažování správního orgánu. Krajský soud v napadeném rozhodnutí neshledal žádné pochybení, které by vedlo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný se zabýval všemi námitkami žalobce, které dostatečně odůvodnil a z jeho posuzování je zřejmé na základě jakých argumentů a podkladů rozhodoval. Správní orgán při své úvaze jednal zcela v souladu se zákonem, která nevykazuje žádné prvky libovůle či neopodstatněného jednání. Z napadeného rozhodnutí je patrné, že se s celým případem důkladně seznámil a neopomenul žádné skutečnosti, které jsou v dané věci podstatné. Krajský soud proto neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, která spočívá dle žalobce v nesrozumitelnosti a nejasnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Je zřejmé, že žalovaný výrok řádně odůvodnil, kdo jsou účastníci řízení, rozhodnutí neobsahuje žádnou vnitřní rozpornost v hodnocení žalovaného, když vede celá právní argumentace ke stejnému závěru. Krajský soud konstatuje, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

#### *Nicotnost napadeného rozhodnutí*

[18] Zdejší soud se dále zabýval námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí z důvodu vnitřní rozpornosti dle ustanovení § 77 správního řádu. Podle § 77 odst. 2 správního řádu je

rozhodnutí nicotné, trpí-li takovými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Žalobce namítl nicotnost napadeného rozhodnutí, *jelikož z napadeného rozhodnutí vůbec není seznatelné, zda bylo podepsáno osobou oprávněnou*, není možno poznat, zda je autorem skutečně žalovaný, resp. oprávněná úřední osoba, jež je zaměstnancem žalovaného. Napadené rozhodnutí nelze dle žalobce považovat za rozhodnutí a to i z důvodu absence elektronického podpisu osoby, jež odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.

[19] Nicotný je správní akt, jenž trpí natolik intenzivní a závažnou vadou, že v jejím důsledku dochází k faktické neexistenci samotného správního aktu. Právní věda považuje za vady způsobující nicotnost např. neexistenci právního podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného nebo jinak nemožného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či vnitřní rozpornost a neexistenci vůle. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí neobsahuje vnitřní rozpornost, na kterou žalobce poukazuje.

[20] Žalobce dále spatřoval nicotnost napadeného rozhodnutí z důvodu absence podpisu oprávněné úřední osoby. Napadené rozhodnutí, jak vyplývá ze spisového materiálu, je elektronicky podepsáno osobou oprávněnou, a to formou vloženého ověřeného podpisu ve formátu .pdf pana M. S., který se dle jmenování ze dne 25. 2. 2005, stal 1. náměstkem ústředního ředitele SVS ČR od 1. 3. 2005. Vložený elektronický podpis ve formě připojeného pdf souboru považuje zdejší soud za řádné podepsání elektronického rozhodnutí. Takto vložený soubor je nedílnou součástí elektronického rozhodnutí a vyplývá z něj, kdo rozhodnutí podepsal. Je tedy stejnou nedílnou součástí rozhodnutí jako fyzický podpis na fyzickém vyhotovení rozhodnutí, případně otisk elektronického razítka obsahujícího elektronický podpis.

[21] Z organizačního řádu Státní veterinární správy čl. 22 vyplývá, že v případě nepřítomnosti nebo zaneprázdnění ústředního ředitele jej zastupuje 1. náměstek ústředního ředitele v plném rozsahu jeho práv, povinností a odpovědnosti. Z uvedeného ustanovení plyne, že ústředního ředitele nemusí zastupovat 1. náměstek pouze v nepřítomnosti, ale i v době jeho *zaneprázdnění*. Dle článku 23 odstavce 2 organizačního řádu náměstci ústředního ředitele jsou oprávněni jednat svým jménem v záležitostech, které spadají do působnosti jimi řízených sekcí, pokud nejde o záležitost, v níž zvláštní právní předpis, tento organizační řád nebo jiný vnitřní předpis vyžaduje jednání ústředního ředitele, anebo o záležitost, kterou si ústřední ředitel vyhradil. Z organizačního řádu je zřejmé, že pan M. S. měl pravomoc podepsat v nepřítomnosti ústředního ředitele napadené rozhodnutí, jelikož na základě čl. 22 organizačního řádu Státní veterinární správy v době zaneprázdnění ústředního ředitele vystupoval jako jeho zástupce, 1. náměstek ústředního ředitele. Oprávnění k podpisu dokumentu 1. náměstkem ústředního ředitele SVS ČR vyplývá i z článku 3 A. odst. 1 Podpisového řádu Státní veterinární a z článku 23 Organizačního řádu SVS.

[22] Zdejší soud konstatuje, že návrh žalobce týkající se doložení nepřítomnosti ústředního ředitele je zcela bezpředmětný a nadbytečný. Z vnitřních předpisů doložených v soudním spise je zřejmé, že správní orgán nijak nepochybil a zdejší soud má za prokázané, že napadené rozhodnutí je elektronicky podepsáno osobou oprávněnou v souladu s vnitřními předpisy

Státní veterinární správy. **Námítka nicotnosti je proto nedůvodná.** Napadené rozhodnutí nesplňuje znaky nicotnosti správního aktu.

*Četnost odběru vzorků a aplikace nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 ze dne 15. listopadu 2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny*

[23] Zásadním požadavkem žalobce v žádosti bylo snížení počtu odběru vzorků. Nařízení Komise (ES) č. 2073/2005 ze dne 15. listopadu 2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny (dále též „nařízení“) v článku 4 odst. 2 uvádí, že četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin. Hlavním kritériem a cílem nařízení je vysoký stupeň ochrany veřejného zdraví, jelikož mikrobiologická nebezpečí v potravinách představují hlavní zdroj onemocnění z potravin u lidí. Bezpečnost potravin se zajišťuje především preventivním přístupem, například prováděním správné hygienické praxe a používáním postupů založených na zásadách analýzy rizik a kritických kontrolních bodů (HACCP). Provozovatelé potravinářských podniků musí dodržovat mikrobiologická kritéria. To by mělo zahrnovat vyšetření podle hodnot stanovených pro jednotlivá kritéria prostřednictvím odběru vzorků, provedení vyšetření a nápravných opatření v souladu s potravinovým právem a pokyny příslušného orgánu. Samotná pravidla pro odběr vzorků a přípravu zkušebních vzorků jsou definována v kapitole 3. nařízení. Provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso, masné polotovary nebo mechanicky oddělované maso, odeberou dle nařízení vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně. Den odběru vzorků se každý týden mění, aby se zajistilo pokrytí každého dne v týdnu. U odběru vzorků mletého masa a masných polotovarů pro účely vyšetření E.coli a na počet kolonií aerobních mikroorganismů. Na počet kolonií aerobních mikroorganismů může být četnost snížena na vyšetření jednou za čtrnáct dní, pokud jsou po šest po sobě jdoucích týdnů získávány vyhovující výsledky. U odběru pro účely vyšetření salmonely může být četnost snížena na čtrnáctidenní, pokud jsou po třicet po sobě jdoucích týdnů získávány vyhovující výsledky. Četnost odběru vzorků u salmonel může být snížena také tehdy, pokud je uplatňován celostátní nebo regionální program tlumení salmonel a pokud tento program zahrnuje vyšetření, které nahrazuje výše uvedené vzorkování. Četnost odběru vzorků může být ještě více snížena, pokud se v rámci tohoto celostátního nebo regionálního programu tlumení salmonel prokáže, že zvířata, která jatky nakupují, vykazují nízké rozšíření salmonel. 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.

[24] Z úpravy nařízení lze vydedukovat, že je možné snížit odběr vzorků na základě doložení vyhovujících výsledků, případně na základě celostátního nebo regionálního tlumení. Na základě analýzy rizik a v případě, že se jedná o zařízení vyrábějící malé množství mletého masa a masných polotovarů, lze z požadavků na četnost odběru vzorků vyjmout. Předně je proto třeba posoudit, zda vůbec žadatel splňuje obecné podmínky a předpoklady pro udělení výjimky z četnosti odběru vzorků, které musí být kumulativně splněny. Jedna z nich je výroba malého množství mletého masa a masných polotovarů. V případě, že není splněna tato podmínka, není nutné se zabývat analýzou rizik. Analýza rizik hodnotí významné faktory

týkající se výroby masných polotovarů (složení, postup výroby, hygienický režim výroby, sanitace, odbornost personálu apod.). Snížení počtu odběru vzorků je tedy možné a neznamena to vždy absolutní vynětí, ale nutné je splnění kumulativních požadavků, které v projednávaném případě nebyly splněny. V případě žalobce se nejedná o zařízení vyrábějící malé množství mletého masa a masných polotovarů, proto nelze uvažovat ani o snížení, které by muselo být navíc podloženo a prokázáno pro účely vyšetření E.coli po šest po sobě jdoucích týdnů vyhovující výsledky a u salmonely po třicet po sobě jdoucích týdnů vyhovující výsledky.

*Pojem „malé množství“ masných polotovarů a mletého masa*

[25] Žádná právní úprava neobsahuje přesnou definici pojmu či případně způsob výkladu pojmu „malé množství“ masných polotovarů a mletého masa. Jedná se o neurčitý právní pojem, který lze interpretovat na základě individuálních případů samotným správním orgánem. Je na správním orgánu, aby zhodnotil ve vztahu ke konkrétnímu žadateli, zda na základě individuálních skutkových okolností poskytuje záruky pro dodržení účely odběru vzorků i v případě, že četnost odběrů bude snížena. Jedná se o individuální posouzení správního orgánu vůči žadateli, zda splňuje obecně daná kritéria, daná jednak právními předpisy a zavedenou správní praxí, která je uplatňována v rámci řízení o žádosti vůči všem žadatelům shodně s individuálním přístupem k jednotlivým provozovnám. Ani v případě žadatele, který objemem své výroby splňuje obecné kritérium malého množství mletého masa (500 kg) a masných výrobků, není dán právní nárok na udělené výjimky z četnosti odběru vzorků. S ohledem na účel odběru vzorků, jímž je primárně ochrana zdraví konzumentů, je plně legitimní zabývat se při posouzení žádosti o výjimku zárukou dodržování veterinárních předpisů, kterou poskytuje zcela konkrétní žadatel o povolení výjimky, přičemž je zcela na místě zohlednit jeho minulost právě ve vztahu k plnění povinností uložených mu příslušnými odbornými správními orgány v oblasti veterinární správy. Pojem „malé množství“ masných polotovarů a mletého masa a jeho interpretace je tak zcela na správním orgánu, pokud nepřekračuje meze libovůle.

[26] Správním orgánem zvolená hranice definující malé množství, a to 500 kg masných polotovarů a mletého masa je zcela v souladu s vnitrostátními i evropskými právními předpisy (veterinární zákon, nařízení Komise (ES) č. 2073/2005), interními akty a zavedenou správní praxí. Odůvodnění hranice žalovaným je dle zdejšího soudu dostatečné. Správní orgán založil svůj zamítavý výrok ve vztahu k žádosti týkající se povolení výjimky z četnosti odběru vzorků mletých masných polotovarů na zhodnocení zjištěného skutkového stavu věci a to, že množství mletých masných polotovarů vyráběných v průměrném objemu 1.250 kg měsíčně nepředstavuje výrobu v malých množstvích ve smyslu nařízení č. 2073/2005, přičemž současně vyslovil, že takové množství představuje zvýšené riziko pro lidské zdraví v důsledku vyššího výskytu mikrobiologických rizik a dále uvedl, že „uvedený limit je uplatňován v rámci ustálené rozhodovací praxe orgánů veterinární správy. Tento limit lze považovat za správný, když vychází ze zásad předběžné opatrnosti a přijatelného rizika.“ Správní orgán mimo to, že zvolil uvedenou hranici (která je zavedená praxí), musí zvažovat jaký dopad a v jaké míře by mohlo mít povolení na lidské zdraví v individuálním případě, zde v případě provozoven žalobce.

[27] Je zjevné, že správní orgán prvního stupně interpretaci neurčitého právního pojmu „malé množství mletého masa a masných výrobků“ odůvodnil odkazem na ustálenou rozhodovací praxi k tomu odborně způsobilých správních orgánů. Žalovaný zjevně zhodnotil i povahu konkrétního potravinářského provozu a technologické zvláštnosti výroby masných polotovarů. Co se týče možnosti použití analogie legis ustanovení § 24a zákona č. 166/1999 Sb., veterinárního zákona, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „veterinární zákon“), zdejší soud uvádí, že limity v ustanovení uvedené jsou definovány pro vymezení provozoven maloobchodu, na které se vztahují předpisy Evropské unie upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů. Nejedná se o vymezení limitu pro odběr vzorků. Tyto limity nelze použít, jelikož se jedná pouze o obecné vymezení provozoven maloobchodu, a není možné je aplikovat u hygienických, přísnějších, potravinových předpisů. Správní uvážení v projednávané věci tak nepřekračuje meze libovůle, výrok správního orgánu je dostatečně odůvodněn a zdejší soud tak **námítku žalobce považuje za nedůvodnou.**

#### *Správní uvážení*

[28] V souladu se závěry právní teorie Ústavní soud rozlišuje mezi správním uvážením, kdy zákon poskytuje správnímu orgánu oprávnění rozhodnout některým, a to nejúčelnějším z alternativních způsobů (např. rozsudek NSS, č.j. 3 Ads 14/2007-74, rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), a mezi správním uvážením, kdy je správní orgán právní normou zmocněn k rozhodnutí na základě „volné úvahy“, tedy úvahy v právním předpise co do kritérií blíže nespecifikované. Soudní přezkum takového druhého typu správního uvážení se zaměřuje na posouzení, zda správní orgán při použití správního uvážení (diskreční pravomoc), nepřekročil rámec, který mu pro takovou volnou úvahu vymezuje ústavní pořádek České republiky (viz. nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, č. j. IV. ÚS 49/04). Uvedený rozsah soudního přezkumu vyplývá z axiomu, že absolutní volná úvaha správního orgánu je neslučitelná s principy právního státu, kterým je Česká republika, jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Každé správní uvážení, byť není omezeno přímo konkrétní právní normou, která jej předpokládá, má své meze a je přezkoumatelné z pohledu dodržení základních principů právního státu. I v daném případě, kdy veterinární správa jako odborný správní orgán může udělit výjimku z četnosti odběru vzorků za splnění podmínky objemu výroby masa v malém množství, se jedná o druhý typ správního uvážení dle právní teorie. Příslušný správní orgán tak musí vykonávat svoji činnost v mezích ústavního pořádku a v mezích zákona, jak je výslovně stanoveno v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a obdobně v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 27.3.2003, č.j. IV. ÚS. 690/01).

[29] Správní uvážení je vždy limitováno principy vyplývajících z ústavního pořádku České republiky. Z nich lze vyvodit, že i tam, kde rozhodnutí má záležet na uvážení správního orgánu bez stanovení bližších kritérií v právní normě, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně, tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož

i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl (viz rozsudek NSS ze dne 23.3.2005, č.j. 6 A 25/2002-49). Nemá-li přitom správní uvážení vykazovat znaky libovůle, musí být řádně odůvodněno a výstup uplatněné diskreční pravomoci správního orgánu musí být v kontextu a ve vztahu logického vyplývání se skutkovými okolnostmi, které daný případ individualizují. To ostatně vyplývá rovněž z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu: *Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.* Správní orgán má přitom povinnost přezkoumat a vyhodnotit relevanci důkazů a argumentů předložených žadatelem. Z toho plyne, že každé správní uvážení má své meze. A úkolem správního soudu je zkoumat nejen to, jestli je správní orgán nezneužil ale i to, zda meze správního uvážení nepřekročil. O překročení zákonných mezí správního uvážení se jedná i v případě, pokud není výrok vyslovený na základě aplikace správního uvážení řádně zdůvodněn, tedy i v případě, pokud správní orgán neuvede, jaká kritéria a z jakých důvodů použil v rámci své volné úvahy, jaké důkazní prostředky si opatřil a provedl, jak je vyhodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.

[30] Žalobce dále ve své žalobě namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje ve výše uvedeném, dle žalobce, nedostatečném odůvodnění správního uvážení. Zdejší soud se námitkou nezákonnosti napadeného rozhodnutí zabýval a v této věci odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 1 Afs 129/2006-70, který vymezil institut nezákonnosti tak, že „[n]ezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 76 odst. 1 soudního řádu správního), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. b) a c) soudního řádu správního); tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.“ Žalobou napadené rozhodnutí nenaplnuje takto vymezenou definici nezákonnosti. Žalovaný jednal v souladu se zákonem, aplikoval správná ustanovení veterinárního zákona i nařízení Komise, přičemž jeho rozhodnutí nenaplnovalo znaky nezákonnosti, když obsahovalo veškeré náležitosti týkající se formy i obsahu odůvodnění, které bylo srozumitelné a vyčerpávající s vypořádáním veškerých námitek žalobce. Odůvodnění žalovaného je dostatečné a nepřekračuje meze a zdejší soud nespatřuje v odůvodnění správního uvážení znaky libovůle. **Námítka nezákonnosti** je tak, dle zdejšího soudu, **nedůvodná**.

[31] V projednávané věci zdejší soud nespatřuje ve správním uvážení správního orgánu libovůli či překročení zákonných mezí. Správní orgán dostatečně odůvodňuje zvolenou hranici 500 kg u vymezení pojmu „malé množství“. Argumentace správního orgánu podložená vnitrostátními i evropskými předpisy a správní praxí považuje zdejší soud za dostačující. Správní orgán svoji pravomoc u správního uvážení nezneužil ani nepřekročil. Je evidentní, že správní orgán při své úvaze zohlednil základní zájmy veřejnosti a hygienická

pravidla, jeho postup při stanovení limitu 500 kg je logický a žalobce byl s postupem a s důvody takového postupu správního orgánu dostatečně obeznámen.

#### *Podnik s malým objemem*

[32] Žalobce v souvislosti s limitem 500 kg odkazuje při vymezení podniku s malým objemem výroby na vyhlášku č. 128/2009 Sb., o přizpůsobení veterinárních a hygienických požadavků pro některé potravinářské podniky, v nichž se zachází se živočišnými produkty. Žalobce namítl, že limit 500 kg je nepřiměřený, jelikož vyhláškou je vymezen u podniku s malým množstvím výroby limit nejvýše 2 tuny masa týdně. Zdejší soud však v této věci zdůrazňuje, že vymezení malého objemu výroby vyhláška neobsahuje pro maloobchod pro prodej a výrobu mletého masa a polotovarů. Vyhláška definuje malý objem výroby pro jatky a potravinářský podnik s drůbežími jatkami. Argumentaci žalobce, týkající se limitu, podloženou vyhláškou, tak zdejší soud považuje za bezpředmětnou.

#### *Rozdělení masa do skupin (druhů)*

[33] Žalobce dále ve své žalobě brojí proti rozdělení skupin (druhů), které mají splňovat výše uvedený limit. K námitce zdejší soud uvádí, že sám žalobce v žádosti uvedl následující rozdělení u jednotlivých provozoven - *Žďár nad Sázavou* (mleté masné polotovary – 1.200 kg, masné polotovary marinované – 200 kg a masné polotovary smíšené – 170 kg), *Moravské Budějovice* (mleté masné polotovary – 1.250 kg, masné polotovary marinované – 245 kg a masné polotovary smíšené – 150 kg), a *Nové Město na Moravě* (mleté masné polotovary – 1.400 kg, masné polotovary marinované – 210 kg a masné polotovary smíšené – 310 kg). Jak vyplývá ze soudního spisu, žalovaný rozděluje druh masa v projednávaném případě dle technologické výroby. Stejný postup žalovaného byl i v dalších případech, kdy výjimka žalobci udělena byla. Není možné dle názvu či sortimentu výrobku samotného definovat druhy (skupiny) masných polotovarů. Vymezení skupin (druhů) jsou dle názoru zdejšího soudu zcela v souladu s právními předpisy potravinového práva. Podrobnější rozdělování těchto skupin (druhů dle technologického zpracování) nemá z hlediska hygienických a veterinárních předpisů opodstatnění a rozmělněním produkce masa téhož technologického postupu do více podskupin (poddruhů), když určitý společný technologický postup s sebou právě nese určitá typická hygienická rizika (např. mletí masa - kontakt s plochou použitého náčiní), by vedlo k obcházení právní úpravy o četnosti odběru vzorků, neboť pouhým rozmělněním do více podskupin by byla domněle snížena produkce mletého masa, čímž by byl splněn základní předpoklad pro udělení výjimky z četnosti odběru vzorků. Zdejší soud tak považuje **námítku** špatného rozdělení skupin **za nedůvodnou**.

#### *Metodický návod SVS č. 3/2011*

[34] Žalobce brojí v žalobě proti tomu, že žalovaný neprovedl listinný důkaz Metodickým návodem SVS č. 3/2011. Žalobce uvádí, že Metodický návod definuje pojmy odlišně od nařízení č. 2073/2005. Žalobce provedením důkazu – Metodického návodu, chtěl poukázat na nesrovnalost v pojmosloví, jelikož neví, zda jeho prodejny jsou zároveň porcovními a pokud

jsou porcovními (porcuje se v nich nejvýše 2 tuny masa), tak je zřejmé, že je v jeho provozovnách možnost snížit počet odběru vzorků. Žalobce tvrdí, že z metodického návodu vyplývá, že provozovny žalobce splňují podmínky pro snížení četnosti odběru vzorků, jelikož se v případě žalobce jedná o malou porcovnu.

[35] Zdejší soud nepovažuje postup žalovaného za protizákonný. Zdejší soud konstatuje, že Metodický návod je uplatňován ke sjednocení pružnosti dané nařízeními hygienického balíčku. Metodický návod se týká strukturálních požadavků (jatký, převlékání pracovníků ve všech potravinářských provozech, expedice masa, dezinfekce nástrojů apod.). Kapitola 5. Metodického návodu SVS č. 3/2011 - Vyšetřování na mikrobiologická kritéria, se týká vyšetřování na mikrobiologická kritéria a uvádí, že u mletého masa a masných polotovarů musí být prováděna kontrola nejméně jednou týdně. Četnost odběru vzorků je možné snížit, pokud to schválí Krajská veterinární správa. Přičemž za malé porcovní Metodický návod považuje porcovní, v nichž se porcuje týdně nejvýše 2 tuny masa. V části metodiky odběru vzorků bod IV. *Mleté maso, masné polotovary, SOM* uvádí Metodika **možnost snížení četnosti odběru vzorků dle objemu výroby v uvedené tabulce**. Nejvyšší možný limit je uveden v rozmezí 250 – 500 kg/měsíc. Z tabulky vyplývá, že i **dle Metodiky je stanoven limit, do kterého je možné uvažovat o případném snížení četnosti odběru vzorků**. Uvedené rozmezí množství se vztahuje na každý jednotlivý druh vyráběného polotovaru mletého masa. **Druh** vyráběného polotovaru je specifikován výrobou a technologií provedené výroby, nemyslí se tím druh sortimentu, jak žalobce namítá. Nelze rozdělovat druhy masných výrobků podle toho, jak je pojmenuje samotný výrobce, ale pouze dle stanovené technologie výroby. Z tabulky obsažené v Metodice vyplývá povinnost splnit stanovené limity, které jsou specifitější a pro posuzování snížení četnosti odběru vzorků zásadnější, než obecně uvedená definice porcovní.

[36] **Námítka** neprovedení důkazu Metodického návodu zdejší soud považuje **za nedůvodnou**, jelikož veškeré informace správní orgán odůvodnil a bylo by nadbytečné informace z Metodiky, které vycházejí z právních předpisů opět podkládat důkazem, který uvádí totožné.

#### *Registrované a schválené provozovny*

[37] Žalobce dále namítá nesrozumitelnost rozhodnutí týkající se registrovaných a schválených provozoven ve vztahu k hygienickým pravidlům. V rámci napadeného rozhodnutí žalovaný zřetelně vymezuje rozdíl mezi jednotlivými typy potravinářských provozů, a to v rovině stavebně-technické, technologické a výrobní. Právní úprava na základě typu provozu uplatňuje jiné požadavky na maloobchodní provoz registrovaný a schválený. Ustanovení § 24a veterinárního zákona stanovuje limity, kdy je nutnost provozovnu schválit a kdy již nepostačí jen registrace. *Maloobchodní* potravinářské prodejny s doplňkovou výrobou masných polotovarů nemusí splňovat zvláštní hygienické požadavky dané nařízením (ES) č. 853/2004. Maloobchodem se myslí manipulace s potravinami nebo jejich zpracování a skladování v místě prodeje nebo dodávky konečnému spotřebiteli, což je případ žalobce. Pokud není výslovně uvedeno jinak, nařízení (ES) č. 853/2004 se na maloobchod nevztahuje. Postačí, když *registrovaný provoz* splňuje **obecné požadavky** dané legislativou, což má vliv na posouzení provozu z hlediska rizikovosti.

[38] Zdejší soud dále konstatuje, že v případě nařízení (ES) č. 853/2004, se jedná o posouzení jiné věci, než v případě snižování četnosti odběru vzorků, vztahuje se k strukturálním požadavkům na činnost potravinářského provozu a ne na povolení výjimky z četnosti odběru vzorků, která se posuzuje dle nařízení (ES) č. 2073/2005. Zdejší soud tak nespatřuje v napadeném rozhodnutí nesrozumitelnost, která by vedla k případné nezákonnosti či vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí. Soud výše uvedenou **námítku** považuje **za nedůvodnou**.

#### *Porušení zásad správního práva*

[39] Žalobce brojí i proti převzaté argumentaci z odůvodnění z odvolacího rozhodnutí Ústřední veterinární správy Státní veterinární správy týkající se žalobce o udělení výjimky ze zvláštní četnosti odběru vzorků masných polotovarů v provozovně Novák maso-uzeniny, Hradecká 1122, Holice ze dne 5. 1. 2015 č. j. SVS/2014/096523-G, čímž, dle žalobce, neuvedl vlastní úvahy, které by odvolací orgán přezkoumal, a tím tak tvrdí, že došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. K námitce zdejší soud konstatuje, že je zcela bezpředmětná. Dvojinstančnost je pouze v případě jednání prvostupňového a druhostupňového, v tomto případě se jedná o rozhodnutí v jiném řízení žalobce, týkající se jiných prodejen v jiném kraji v České republice.

[40] To, že odvolací orgán zastává stejný právní názor, jako orgán ve správním řízení v obdobné věci ale u jiného obvodu Veterinární správy (Pardubický kraj), neznamená, že je porušena zásada dvojinstančnosti. To, že se správní orgán v napadeném rozhodnutí ztotožňuje s právním názorem správního orgánu, který rozhodl ve věci obdobné a přebírá stejnou právní úvahu, nelze považovat za porušení zásady dvojinstančnosti, o které v tomto případě ani není možné hovořit.

[41] O nezákonnost by se mohlo jednat pouze v případě, že by byl přejímán vadný názor správního orgánu. V daném případě úvaha a odůvodnění napadeného rozhodnutí je logické a celá argumentace správního orgánu vede ke konečnému a ucelenému odůvodněnému závěru rozhodnutí. Jelikož se ve správních řízeních vedených u žalobce jedná o obdobné námítky, není nereálné, aby správní orgán věc projednával, v případě, že zastává stejný názor jako správní orgán, který v obdobné věci již rozhodl a jeho názor je konstantní, vytvářel nové, odlišně argumentačně podložené odůvodnění.

[42] K namítaným porušením základních zásad správního práva a porušení základních lidských práv zdejší soud uvádí, že na základě výše uvedeného soud nespatřuje žádné pochybení na straně žalovaného. Žalovaný jednal v souladu se zákonem, s veřejným zájmem a evropskými principy ochrany spotřebitele a neporušil a neohrozil tak žádná základní lidská práva žalobce.

#### *Závěr*

[43] Závěrem zdejší soud uvádí, na základě výše uvedeného, že se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí řádně a srozumitelně vypořádal s odvolacími námitkami, které byly

přejaty do žalobních námitek a je zjevné, že tvoří jejich zásadní část. Rozhodnutí žalovaného je řádně odůvodněno a nevykazuje znaky nicotnosti, nepřezkoumatelnosti či nezákonnosti.

#### **V. Shrnutí a náklady řízení**

[44] S ohledem na vše shora uvedené soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[45] Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nemá (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015 č.j. 7 Afs 11/2014-47).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 31. srpna 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová  
předsedkyně senátu