



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **Bidvest Czech Republic s.r.o.**, IČ 28234642, se sídlem V Růžovém údolí 553, Kralupy nad Vltavou, zastoupené Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou, se sídlem Lindleyova 2686/1, Praha 6, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 22. července 2013, č. j. SVS/2013/047004-G, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. května 2015, č. j. 46 A 92/2013 - 110,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. května 2015, č. j. 46 A 92/2013 - 110, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Ve dnech 20. a 25. února 2013 provedla Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Středočeský kraj (dále jen „krajská veterinární správa“) kontroly v provozovně žalobkyně. Učinila tak na základě oznámení ze Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva Evropské unie (*Rapid Alert System for Food and Feed*, RASFF) týkajícího se podezření o původu hovězího masa ve výrobku *Lasagne Bolognese*. Při kontrolách krajská veterinární správa zjistila, že žalobkyně přijala do své provozovny (skladu) jako místa určení několik zásilek výrobku z jiného členského státu EU, konkrétně výrobku NOWACO *Lasagne Bolognese* 400g, výrobce Tavola S.A., přičemž o příchodu těchto zásilek krajskou veterinární správu předem neinformovala. Tím se podle krajské veterinární správy dopustila správního deliktu podle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, jelikož nesplnila oznamovací povinnost vyplývající z ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona. Proto krajská veterinární správa zahájila s žalobkyní správní řízení a uložila jí rozhodnutím ze dne 18. června 2013 č. j. SVS/2013/026146-S pokutu ve výši 50 000 Kč. V odůvodnění

svého rozhodnutí mimo jiné odmítla námitku žalobkyně, že lasagne nebyla povinna hlásit, jelikož se nejedná o potravinu živočišného původu ve smyslu § 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2014 (dále jen „zákon o potravinách“). Krajská veterinární správa uvedla, že jednak převaha rostlinné složky v dané potravine nebyla prokázána (na obale lasagni nebyl uveden procentní podíl jednotlivých složek) a jednak že podle veterinárního zákona jsou živočišnými produkty veškeré výrobky z živočišných surovin, které jsou určeny k výživě lidí a zvířat.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a potvrdila tak rozhodnutí krajské veterinární správy. V odůvodnění svého rozhodnutí odkázala žalovaná na definici živočišného produktu uvedenou v ustanovení § 3 písm. n) veterinárního zákona a poukázala na to, že lasagne jsou živočišným produktem ve smyslu veterinárního zákona. Dále uvedla, že veterinární zákon je na zákonu o potravinách (jehož se žalobkyně dovolávala) nezávislý a definice potravin živočišného původu (uvedená v tomto zákoně) není pro projednávanou věc rozhodná. Zároveň dodala, že pro účely veterinárního zákona není podstatné, jaký podíl surovin živočišného původu daný výrobek obsahuje; zároveň poukázala na to, že v daném případě se jednalo o podíl nikoliv zanedbatelný (cca 21 %). Rovněž odmítla námitku žalobkyně ohledně nedostatku své pravomoci, když uvedla, že pravomoc orgánů veterinární správy plyne přímo z veterinárního zákona, konkrétně z jeho § 52, který zakotvuje státní veterinární dozor. Dále uvedla, že žalobkyní uváděné předpisy Evropské unie na projednávanou věc nedopadají.

[3] Žalobkyně nebyla úspěšná ani u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“), který její žalobu proti odvolacímu rozhodnutí zamítl. V zásadě se přitom ztotožnil s argumentací žalované. Nově musel krajský soud vypořádat pouze námitku, že žalovaná (resp. krajská veterinární správa) se v daném případě překvapivě odchýlila od své dosavadní ustálené správní praxe, kdy vyžadovala hlásit pouze potraviny živočišného původu, nikoliv veškeré živočišné produkty. Krajský soud k tomu uvedl: *„Pokud v minulosti postupoval správní orgán prvního stupně vůči žalobkyni benevolentněji a nevyžadoval dodržení povinnosti, kterou žalobkyně ze zákona jednoznačně má, nemůže pak žalobkyně namítat nezákonnost rozhodnutí, ve kterém správní orgán pozměnil svou praxi tak, že tuto shovívavost opustil a začal více vyžadovat dodržování povinností stanovených zákonem.“*

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní jednak namítla, že krajský soud se nesprávně vypořádal s právní otázkou, zda lasagne podléhaly ohlašovací povinnosti podle vnitrostátního práva. Zopakovala svou žalobní argumentaci, podle níž je třeba veterinární zákon a zákon o potravinách vykládat ve vzájemné souvislosti, přičemž upozornila, že oba předpisy na sebe křížově odkazují. Právě v zákoně o potravinách je v § 16 provedeno vzájemné vymezení působnosti orgánů veterinární správy a Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále též „SZPI“). Orgány veterinární správy mají podle žalobkyně vykonávat dozor pouze nad dovozem potravin živočišného původu (ty jsou zákonem o potravinách definovány jako potraviny s převahou živočišné složky), tudíž krajská veterinární správa svou zákonem vymezenou působnost v daném případě překročila. Žalobkyně označuje výklad krajského soudu, podle něhož by se u některých výrobků mohla působnost orgánů veterinární správy a SZPI překrývat (jako příklad žalobkyně uvádí šunkovou pizzu) za krajně nevhodný z hlediska nákladů adresátů státní správy a za rozporný se záměrem zákonodárce. Navíc výklad provedený soudem nezohledňuje podle žalobkyně argument *ad absurdum*. Podle tohoto výkladu by totiž byla žalobkyně povinna hlásit státní veterinární správě příchod veškerých potravin s výjimkou veganských, neboť téměř každá potravina obsahuje alespoň malý podíl živočišné složky (jako příklad žalobkyně uvádí těstoviny obsahující vejce

pokračování

a koláče obsahující máslo). To také žalobkyně v současné době podle svého vyjádření z opatrnosti činí, a to k údivu řadových pracovníků krajské veterinární správy.

[5] Žalobkyně také nesouhlasí s tím, jak se krajský soud vypořádal s jejími argumenty poukazující na právní úpravu na úrovni Evropské unie. Soud pouze konstatoval, že pokud si pro účely této povinnosti vnitrostátní právní úprava definuje některé pojmy způsobem odlišným, než jak činí evropské právo (a v důsledku toho je například pro adresáty výsledná úprava přísnější), neznamená to, že by Česká republika přestala plnit své závazky, které pro ni plynou z evropského práva. Žalobkyně namítá, že smyslem nařízení bylo v dané oblasti nastavit jednotné podmínky pro prostor EU, a z toho důvodu byla zvolena forma nařízení, a nikoliv úprava pomocí směrnice. Není proto důvodné ani dovolené, aby se státy od ní odchylovaly a stanovovaly další podmínky nad rámec nařízení. Takový postup by představoval nepřipustný zásah do vnitřního trhu EU. A ani kdyby posuzovanou oblast bylo možné upravit přísněji, nelze se podle žalobkyně ztotožnit s názorem krajského soudu, podle něhož by se česká úprava odlišovala tak, že pouze složitou interpretaci by bylo možné dojít k závěrům, které jsou nesouladné s ustáleným výkladem používaným jednotně v celé Evropské unii.

[6] Za nepřezkoumatelný označila žalobkyně rozsudek krajského soudu v té části, kde se vypořádal s její argumentací ohledně náhlé změny dosavadní praxe žalované. Žalovaná sice tvrdila, že žalobkyně jí tvrzenou předchozí ustálenou praxi nedokázala, to však podle žalobkyně jednak na ní nelze spravedlivě požadovat a jednak je přesvědčena, že jí předložené důkazy k prokázání tvrzených skutečností dostačovaly. Nejvyššímu správnímu soudu nabídla žalobkyně jako nový důkaz doložení protokolů o kontrolách provedených od března 2013 do současnosti, které mají prokazovat, že krajská veterinární správa se ke své ustálené praxi po jednorázovém excesu s lasagnemi opět vrátila a kontroluje opět již jen dovážené produkty s převahou živočišné složky. Vůči argumentaci krajského soudu se pak žalobkyně vymezila tak, že i kdyby byl jím podaný výklad práva správný, nelze připustit situaci, kdy si veterinární správa arbitrárně zvolí, který subjekt bude jako první za nesplnění oznamovací povinnosti postihovat. Poukázala na povinnost správních orgánů rozhodovat tak, aby při rozhodování skutkově podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly zakotvenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V souvislosti s principem předvídatelnosti a vnitřní bezrozpornosti práva odkázala na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 116/2001 - 46. Právě v účelové změně dosavadního výkladu práva spočívala podle žalobkyně šikanózní a tudíž protiústavní povaha výkonu státní správy v daném případě. Podle žalobkyně se stala do jisté míry obětí mocenského boje mezi orgány veterinární správy a SZPI o budoucí rozdělení kompetencí v souvislosti s přípravou nového zákona o potravinách, byť to žalovaná popírá.

[7] Žalovaná k výslovným dotazům Nejvyššího správního soudu odpověděla, že podle § 30 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona kontroluje, zda příslušné produkty mohou být vůbec předmětem obchodování ve smyslu § 28 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona (např. původ ze schváleného a registrovaného podniku pod státním veterinárním dozorem; zdravotní nezávadnost, dodržení požadavků z hlediska ochrany zdraví lidí a zvířat; splnění zvláštních veterinárních záruk; označení a průvodní doklady; při namátkové kontrole mohou být odebrány vzorky za účelem mikrobiologického, fyzikálního či chemického zkoušení. Dále podle § 30 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona ověřuje na místě, že produkty přijaté v konkrétním podniku odpovídají požadavkům na značení a požadavkům na průvodní doklady. Tyto doklady musí příjemci živočišných produktů uchovávat včetně záznamů o uskutečněných obchodech po dobu nejméně 1 roku a na požádání je předložit úřednímu veterinárnímu lékaři [§ 30 odst. 3 písm. c) veterinárního zákona]. Dále mohou podle žalované orgány veterinární správy

kontrolovat při výkonu státního veterinárního dozoru (§ 52 veterinárního zákona) splnění požadavků stanovených pro živočišné produkty v § 18 veterinárního zákona, jakož i splnění hygienických a strukturálních požadavků vztahujících se k samotnému příjemci a jeho zařízení (§ 24 veterinárního zákona, včetně požadavků na potravinářské prostory dle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 852/2004 a č. 853/2004).

[8] Žalovaná zdůraznila, že veterinární kontrola při příchodu na místo určení je zařazena ve smyslu § 52 odst. 2 veterinárního zákona mezi specifické formy státního veterinárního dozoru. Jde tedy o dozor nezastupitelný, vykonávaný pouze ve smyslu níže uvedených ustanovení prostřednictvím odborně způsobilých osob – úředních veterinárních lékařů. Žalovaná dále zdůraznila, že kontrola při příchodu živočišných produktů na místo určení ve smyslu § 30 veterinárního zákona je ve výlučné kompetenci Státní veterinární správy a že na této kontrole se nepodílí, a to ani částečně, žádný jiný dozorový orgán. V projednávaném případě byla uložena sankce podle veterinárního zákona a za použití definice živočišného produktu v něm obsažené. Veterinární zákon je podle žalované zcela samostatným a svébytným právním předpisem, který má samostatný předmět úpravy, a který mimo jiné řeší problematiku obchodování s živočišnými produkty a kontrolu tohoto obchodování (kontrola v místě určení). Žalovaná připomněla, že předmětné zařízení žalobkyně v Kralupech nad Vltavou zcela podléhá státnímu veterinárnímu dozoru, neboť bylo ve smyslu § 22 veterinárního zákona schváleno a registrováno pro obchodování v rámci EU s přidělením veterinárního schvalovacího čísla CZ 3415. Hlášení o příchodu živočišných produktů, jakož i správná, pravdivá a úplná data v nich obsažená, jsou jediným informačním zdrojem pro dozorový orgán, který slouží k zajištění veterinární kontroly živočišných produktů v místě určení (tj. při vstupu na území ČR), a to ještě před další distribucí do tržní sítě ČR či jejich zpracováním.

[9] Případný dozor dalších dozorových orgánů dle kompetencí stanovených v jiných právních předpisech žalované nepřísluší posuzovat, neboť je zcela věcí zákonodárce, jak předmětnou právní úpravu nastaví. Informace získané hlášením o příchodu živočišných produktů na místo určení slouží výlučně k potřebě orgánů státního veterinárního dozoru a zejména k posouzení, zda bude provedena fyzická kontrola předmětné nahlášené zásilky v místě určení. K předávání informací pak dochází zejména v případech, kdy by byly zjištěny nedostatky, které představují ohrožení zdraví (nařízení vlády č. 98/2005 Sb., kterým se stanoví systém rychlého varování o vzniku rizika ohrožení zdraví lidí z potravin a krmiv).

[10] Pokud jde o kompetence SVS a SZPI žalovaná připomněla, že úprava kompetencí SVS a SZPI k výkonu státního dozoru uvedená v § 16 zákona o potravinách neměla pro posouzení daného deliktního jednání význam.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[12] Předmětem sporu v dané kauze je otázka, zda měla stěžovatelka povinnost hlásit krajské veterinární správě dovoz výrobku z jiného členského státu EU. Jednalo se o lasagne obsahující cca 21 % živočišné složky. Podle stěžovatelky se oznamovací povinnost v daném případě neaktivovala, jelikož dozorová působnost krajské veterinární správy pokrývá pouze potraviny živočišného původu, jak jsou definovány zákonem o potravinách, tedy potraviny s převahou živočišné složky. Krajský soud však podané žalobě nevyhověl a dal za pravdu žalované a krajské veterinární správě, která za nesplnění sporné povinnosti uložila stěžovatelce pokutu ve výši 50 000 Kč.

pokračování

[13] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že nemohl dát za pravdu kasační stížnosti v té části, která se týká aplikace evropského práva. Nařízení EU z oblasti potravinového práva a z oblasti nakládání s produkty živočišného původu by podle názoru Nejvyššího správního soudu samy o sobě nikterak nebránily takovému výkladu vnitrostátní právní úpravy, jaký provedl krajský soud. V nejobecnější rovině lze říci, že Evropská unie nezasahuje členským státům do jejich vnitřní organizace, resp. do rozdělení kompetencí mezi jednotlivé státní orgány na vnitrostátní úrovni, a to přinejmenším dokud je vnitrostátní systém funkční a zajišťuje vynucení těch povinností, které plynou z normativních aktů přijatých na úrovni EU. Pokud jde o sjednocení vnitřního trhu, tento cíl se týká zejména zajištění srovnatelných podmínek obchodování na území jednoho členského státu pro subjekty z různých členských států EU. Výklad § 30 veterinárního zákona podaný krajským soudem přitom nečiní žádný rozdíl mezi vnitrostátními a zahraničními provozovateli potravinářských podniků, pokud jde o rozsah oznamovací povinnosti vůči orgánům veterinární správy při příchodu živočišných produktů z jiného členského státu EU.

[14] Tyto všeobecné úvahy lze dále podpořit odkazem na konkrétní ustanovení právních předpisů EU. Především nutno říci, že široká definice pojmu „živočišný produkt“ obsažená v § 3 písm. n) veterinárního zákona zcela odpovídá definici obdobného pojmu „produkt živočišného původu“ obsažené v čl. 2 odst. 4 (stále platné) směrnice Rady 2002/99/ES ze dne 16. prosince 2002, kterou se stanoví veterinární předpisy pro produkci, zpracování, distribuci a dovoz produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě. Je pravda, že evropské předpisy operují i s užším pojmem „potravina živočišného původu“. Stěžovatelka poukazovala zejména na nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu. Ta se podle svého čl. 2 odst. 2 nemá vztahovat na nakládání s potravinami obsahujícími jak produkty rostlinného původu, tak zpracované produkty živočišného původu. V důsledku toho se pak na potraviny „smíšeného původu“ neuplatní ani 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, jelikož toto nařízení omezuje v čl. 1 svou působnost pouze na „činnosti a osoby, na něž se vztahuje nařízení (ES) č. 853/2004“. Kontrolu nakládání s potravinami (a to včetně potravin jiného než živočišného – tedy rostlinného a smíšeného – původu) však upravuje zejména nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004, o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat. Zde se v čl. 3 odst. 6 stanoví (zvýraznění doplněno): „*Příslušný orgán členského státu určení může nediskriminačními kontrolami kontrolovat soulad krmiv a potravin s právními předpisy týkajícími se krmiv a potravin. V rozsahu nezbytném pro organizaci úředních kontrol mohou členské státy požádat provozovatele, kterým bylo zasláno zboží z jiného členského státu, aby příchod tohoto zboží oznámili.*“

[15] Na vnitrostátní úrovni pak citovanému ustanovení odpovídá úprava obsažená v § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona. Zde se uvádí: „*Příjemci zvířat a živočišných produktů v místě určení jsou povinni a) informovat předem krajskou veterinární správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení.*“ Živočišný produkt je definován v § 3 odst. 1 písm. n) veterinárního zákona takto (zvýraznění doplněno): „*Pro účely tohoto zákona se rozumí ... n) živočišnými produkty suroviny živočišného původu, a to všechny části těl zvířat, zejména maso, vnitřnosti, tuky, kůže, kosti, krev, žlázy s vnitřní sekrecí, rohy, parohy, paznehty, kopyta, vlna, srst, peří, také mléko, vejce, med a včelí vosk, jakož i výrobky z těchto surovin, které jsou určeny k výživě lidí a zvířat.*“ Lasagne s nezanedbatelným obsahem živočišné složky (hovězí maso, mléko, vejce) tedy nepochybně jsou živočišným

produktem ve smyslu veterinárního zákona. Na první pohled se tedy může jevit situace jednoduchá a doslovný výklad podaný krajským soudem jako jediný možný. Není tomu ale tak.

[16] Krajský soud ve svých úvahách pominul dovětek § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona, podle něhož je rozsah informační (oznamovací) povinnosti omezen na míru nezbytnou z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení. Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom, že citovaným dovětkem se míní v prvé řadě množství sdělovaných údajů a lhůta, v níž má příjemce živočišných produktů tyto údaje orgánům veterinární správy sdělit. Tyto otázky upravovalo (dnes již neplatné) nařízení vlády ze dne 27. dubna 2011, č. 125/2011 Sb., o stanovení informačních povinností příjemcům živočišných produktů v místě určení. Dosah uvedené normy je ale podle Nejvyššího správního soudu širší. Zrcadlí se v ní zásada přiměřenosti, jedna ze základních zásad veřejného práva, jejímž pramenem je čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož je Česká republika právním státem založeným na účtu k právům a svobodám člověka a občana. Pro oblast procesní je princip přiměřenosti výslovně vyjádřen v § 6 odst. 2 správního řádu, podle něhož má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby má co možná nejméně zatěžovat. I v oblasti hmotného práva je ale nutno touto zásadou poměřovat jakýkoliv výkon veřejné moci. Jak uvádí doktrína správního práva: „*Princip proporcionality vyžaduje, aby prostředky byly přiměřené účelu, pro něž jsou použity, a přijatá opatření byla zaměřena k vyvážení střetu veřejných a soukromých zájmů a nezasahovala do práv a zájmů soukromých osob nad nezbytnou míru*” (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 775). Také z pravidel dobrého chování úředníků EU vypracovaných Evropským veřejným ochráncem práv vyplývá, že „*není možné omezit práva občanů anebo zatížit je povinnostmi, nejde-li o opatření, které je v rozumném poměru ke sledovanému cíli*” (srov. tamtéž, str. 776); zásadu proporcionality výslovně zdůrazňuje i Listina práv EU [aplikovatelná na základě čl. 51 odst. 1 s ohledem na nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004] v čl. 52 odst. 1, pro oblast trestání v čl. 49 odst. 3.

[17] Z uvedeného vyplývá, že pro posouzení sporné otázky má klíčový význam, zda orgány veterinární správy byly oprávněny provést státní kontrolu dodržení složení či označení sporného produktu (případně jiné zákonné povinnosti k němu se vztahující). Pokud by daný výrobek podléhal výhradně jen kontrolní pravomoci SZPI, jak tvrdí stěžovatelka, pak by jistě bylo nadbytečné žádat po stěžovatce, aby jeho příchod hlásila krajské veterinární správě – taková povinnost, byť formálně opřená o zákon, by postrádala jakýkoliv rozumný smysl. Účelem § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona nepochybně je zajistit, aby se orgány veterinární správy předem dozvěděly o dovozu takového zboží, které podléhá jejich kontrolní pravomoci a podle toho mohly racionálně plánovat a cíleně zaměřovat svou kontrolní činnost. Hlásit veterinární správě výrobky, jež se z dosahu její kontrolní pravomoci vymykají, by tudíž bylo zhola zbytečné a představovalo by to nedůvodnou časovou zátěž adresátů státní správy. Proto bylo pro posouzení věci nezbytné, aby se krajský soud vyrovnal přesvědčivě s námitkami stěžovatelky, že výrobek, o němž se v daném případě jednalo, tj. lasagne s podílem živočišné složky cca 21%, dozorčí pravomoci orgánů veterinární správy vůbec nepodléhal. Argumentace krajského soudu v tomto směru je však neúplná.

[18] Krajský soud vyšel při posuzování rozsahu pravomocí orgánů veterinární správy z § 52 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona, podle kterého orgány veterinární správy „*dozírají, zda jsou dodržovány povinnosti, požadavky a podmínky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo předpisy Evropské unie anebo na jejich základě a v jimi stanovených mezích, a zjišťují nedostatky, jejich příčiny a osoby za ně odpovědné*“. Toto ustanovení ovšem, nutno říci, vymezuje kompetence orgánů veterinární správy pouze v nejobecnější rovině a neodpovídá výslovně na otázku, zda zde byla konkrétní povinnost, kterou by byla krajská veterinární správa u stěžovatelky oprávněna kontrolovat poté, co by případně obdržela oznámení o příchodu lasagní. Krajský soud uzavřel, že „*jednou z povinností stanovených veterinárním zákonem je i povinnost informovat předem krajskou*

pokračování

veterinární správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení“. To je ovšem argumentace v kruhu. Právě tato povinnost je totiž v daném případě předmětem sporu a, jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, nemůže obstát „sama o sobě“ bez toho, že by se opírala o pravomoc veterinární správy kontrolovat některou jinou povinnost uloženou veterinárním zákonem pro nakládání s daným produktem. Jestliže se krajský soud spokojil s tím, že našel odpověď v rámci veterinárního zákona, který definuje (velmi široce) živočišný produkt a obsahuje povinnost dovoz takového produktu hlásit veterinární správě, pak zcela pomínul výše předestřené teleologické argumenty a jeho interpretace právní úpravy není podle názoru Nejvyššího správního soudu z podstatné části úplná, a tudíž ji ani nelze označit za správnou. V daném případě ovšem není pochyb o tom, že veterinární zákon v kombinaci s přímo aplikovatelnými předpisy Evropské Unie stanovuje tomu, kdo jako podnikatel zachází s živočišnými produkty, řadu dalších povinností, pro jejichž kontrolu má hlášení o očekávaném příchodu živočišných produktů na místo určení vytvořit podmínky. Zejména se jedná o bezpečné nakládání s živočišnými produkty a jejich označování (§ 18 veterinárního zákona), a o další povinnosti, jež mají zajistit zdravotní nezávadnost živočišných produktů (§ 22 veterinárního zákona), včetně požadavků kladených na prostory zařízení určeného pro zacházení se živočišnými produkty (§ 24 veterinárního zákona). Otázka však zní, zda kontrola těchto povinností v daném případě spadala do pravomoci orgánů veterinární správy, či zda k ní byla příslušná SZPI. Jelikož krajský soud se ve svých úvahách zastavil „o krok dříve“ a spokojil se s existencí obecného dozorového oprávnění veterinární správy založeného ustanovením § 52 veterinárního zákona, nevěnoval se podrobně vzájemnému vztahu kompetenčních ustanovení zákona o potravinách a veterinárního zákona.

[19] Nejvyšší správní soud nemůže za takové procesní situace v řízení o kasační stížnosti „poprvé“ a pro účastníky řízení překvapivě posoudit tuto klíčovou právní otázku, a zcela tak nahradit soud první instance v jeho roli; opačný postup by byl v rozporu s modelem kasačního přezkumu [tj. posouzení kasační námitky nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může proto v tuto chvíli pouze naznačit směr, jímž by se úvahy krajského soudu mohly v dalším řízení ubírat.

[20] Stěžovatelka předestřela již v žalobě otázku, zda obecné dozorové oprávnění orgánů veterinární správy založené veterinárním zákonem není v případě, kdy se jedná o dozor nad nakládáním s potravinou, modifikováno zákonem o potravinách. Ten totiž upravuje v § 16 rozhranění kompetencí mezi orgány veterinární správy a Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí. Předně nelze přehlédnout, že pojem „potravina živočišného původu“ (označující potravinu s převahou živočišné složky) byl v zákoně o potravinách vymezen právě jen pro potřeby rozdělení působnosti mezi dozorové orgány. Zákon o potravinách jej na žádném jiném místě neužívá. Dále je třeba vycházet z toho, že působnost SZPI podle zákona o potravinách je koncipována jako obecná, uplatní se tedy všude tam, kam nesahá zvláštní působnost orgánů veterinární správy (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2014 č. j. 6 Ads 87/2013 - 131). SZPI podle § 16 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o potravinách vykonává státní dozor při veškeré „výrobě a uvádění potravin na trh, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b)“. Odkazované ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) vymezuje zvláštní působnost orgánů veterinární správy. Pro rozhodnutí v nyní posuzované věci je podstatný zejména bod 1, podle něhož platí (zvýraznění doplněno): „*Státní veterinární správa vykonává státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a veterinárním zákonem při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu potravin živočišného původu.*“ Ze zvýrazněné části vyplývá, že zákonodárce mohl být při formulování ustanovení § 16 zákona o potravinách veden ambicí upravit působnost v oblasti kontroly potravin nejen, pokud jde o povinnosti stanovené tímto zákonem samotným, nýbrž i pro povinnosti obsažené ve veterinárním zákoně.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu tak nelze *a priori* vyloučit závěr, že plná působnost orgánů veterinární správy je dána pouze u výroby a uvádění na trh některých živočišných produktů. Konkrétně by šlo o: 1. suroviny živočišného původu, 2. krmiva (tj. výrobky z živočišných surovin určené k výživě zvířat), popř. 3. výrobky z živočišných surovin určené k výživě lidí, které nejsou potravinami (v úvahu by snad mohly přicházet některé léčivé přípravky aplikované požitím). V otázce výkonu státní správy vůči provozovatelům potravinářských podniků (jakým je i stěžovatelka) by však zákon o potravinách mohl mít vůči veterinárnímu zákonu postavení zvláštního právního předpisu. Pokud by tedy živočišný produkt byl zároveň potravinou ve smyslu zákona o potravinách, aktivovalo by se zvláštní kompetenční ustanovení § 16 obsažené v zákoně o potravinách. Toto ustanovení lze vyložit tak, že limituje dosah kompetencí orgánů veterinární správy s ohledem na možný nežádoucí překryv působnosti se SZPI, přičemž rozhraničení kompetencí obou státních orgánů je založeno na rozlišování mezi potravinami živočišného původu a ostatními potravinami (což jsou potraviny čistě rostlinného původu a dále potraviny smíšeného původu, v nichž nepřevažuje živočišná složka). Orgány veterinární správy by tak bděly pouze nad výrobou, skladováním, přepravou, dovozem a vývozem potravin živočišného původu, u ostatních potravin by státní kontrola nad uvedenými činnostmi byla svěřena SZPI [zvláštním způsobem je upravena působnost obou orgánů v oblasti prodeje potravin, kde je působnost SZPI rozšířena za určitých okolností dokonce i na potraviny živočišného původu, jak vyplývá z § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2. v kombinaci s § 16 odst. 1 písm. c) bodem 1. zákona o potravinách; tato otázka však není relevantní pro nyní projednávaný případ].

[22] Nutnou součástí popsaného výkladu je ovšem právní konstrukce, podle níž § 16 zákona o potravinách zakládá pravomoc SZPI kontrolovat potraviny „smíšeného“ původu (do 50 % živočišné složky) mimo jiné i z hlediska dodržení požadavků veterinárního zákona. V opačném případě by totiž kontrola veterinárních požadavků u těchto potravin ocitla zcela mimo pravomoc státní správy, což by byl výklad absurdní. Proti takovému výkladu lze ovšem postavit argument funkcionální – žalovaná ve svém vyjádření tvrdí, že veterinární kontrola je vysoce odbornou činností. To je jistě nezpochybnitelné, pokud jde o kontrolu chovu zvířat a výrobu živočišných surovin. Z vyjádření žalované však v podstatě vyplývá, že SZPI není s to veterinární kontrolu odborně zajistit, ani pokud jde o výrobu a uvádění na trh potravin obsahujících živočišnou složku. O tomto tvrzení má však Nejvyšší správní soud vážné pochybnosti. Z § 16 zákona o potravinách totiž nutně vyplývá i oprávnění SZPI kontrolovat v některých případech též plnění povinností uložených veterinárním zákonem – v prodejnách a prodejních úsecích, kde nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, kontroluje totiž SZPI nakládání s veškerými potravinami, včetně potravin živočišného původu, a orgány veterinární správy zde kontroly vůbec neprovádějí [srov. § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 v kombinaci s § 16 odst. 1 písm. c) bodem 1 zákona o potravinách]. Tento příklad (byť v daném případě se nejednalo o prodejnu potravin) ukazuje, že dovodit pravomoc SZPI kontrolovat u nakládání s potravinami též plnění povinností uložených veterinárním zákonem je beztak nezbytné pro celkovou funkčnost rozdělení dozorových kompetencí provedeného ustanovením § 16 zákona o potravinách.

[23] Přesto lze určité argumenty na podporu stanoviska žalované nalézt. Konkrétně jde o argumentaci úmyslem zákonodárce. Původní regulativní záměr není zřejmý, neboť ustanovení § 16 se do zákona o potravinách dostalo bez důvodové zprávy jako součást komplexního pozměňovacího návrhu zemědělského výboru Poslanecké sněmovny (srov. k tomu sněmovní tisk č. 53/2 z volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 1996-1998). V rozpravě k návrhu zákona zazněl pouze stesk poslance Františka Nováka, že i nadále přetrvává překrývání kompetencí SZPI, Státní rostlinolékařské správy a Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského při kontrole výroby rostlinných produktů, oproti podstatně efektivnější kontrole „od stáje až na stůl“ prováděné jednotně Státní veterinární správou.

pokračování

Na úmysl zákonodárce však lze usuzovat z toho, že v následně vydaném veterinárním zákoně, který je z roku 1999, nefiguruje SZPI v § 43 mezi orgány, které vykonávají státní správu ve věcech veterinární péče (tedy včetně dozoru podle § 30 a § 52 citovaného zákona). Pokud by zákonodárce chtěl vědomě koncentrovat kontrolu nad potravinami „smíšeného“ původu komplexně do rukou SZPI, pravděpodobně by ji neopomněl ve veterinárním zákoně zmínit. Navíc ustanovení § 16 prošlo novelizací zákonem č. 131/2003 Sb., kde již zákonodárce do určité míry své představy formuloval, a to následovně: *„Přijetí tohoto návrhu bude znamenat, že u potravin živočišného původu ‚dovezených‘ z členských států Evropské unie (po dni vstupu České republiky do Evropské unie), bude v místě určení zajištěn orgány veterinární správy komplexní dozor, jak podle veterinárního zákona, tak podle zákona o potravinách a tabákových výrobcích, a to v celé šíři těchto zákonů, i jejich prováděcích právních předpisů. Současně s tím bude vyloučena duplicita kontroly se Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, která by neprováděla kontrolu u těchto potravin živočišného původu, ale pouze u ostatních, tak, jak ji provádí dosud podle platného zákona o potravinách a tabákových výrobcích.“* Z citovaného textu lze vyvodit, že zákonodárce poctil orgány veterinární správy plnou důvěrou v tom směru, že vykonají kontrolu dovezených potravin živočišného původu jak z hlediska splnění povinností stanovených veterinárním zákonem, tak zákonem o potravinách. Z uvedené citace však, zdá se, plyne, že u ostatních potravin byl zákonodárce smířen s tím, že kontrola téhož produktu zůstane tématicky rozdělena mezi veterinární správu a SZPI.

[24] Úmysl historického zákonodárce ovšem nelze bezvýhradně ztotožňovat s (později nalezeným) smyslem a účelem samotného zákona, který může být jiný, tj. „zákon může být moudřejší než zákonodárce“ (srov. k tomu Holländer, P. Filosofie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, str. 85.). Není proto bez významu, že opačný právní názor, zastávaný žalovanou, totiž že dosah § 16 nepřesahuje rámec zákona o potravinách, a že tedy u téhož výrobku uplatňují své kontrolní pravomoci oba dozorové orgány, každý z hlediska jiného právního předpisu, má taktéž své argumentační slabiny. Nezbytnost konstruovat dozorovou pravomoc SZPI podle veterinárního zákona i v jiných podobných případech (prodejny potravin) již Nejvyšší správní soud zmínil výše. Výklad žalované se může dále ocitnout v rozporu s některými základními právními principy, jak vyplývá ze stěžovatelkou odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2003 č. j. 5 A 116/2001 - 46, č. 20/2003 Sb. NSS, kde Nejvyšší správní soud uvedl: *„S ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o takovou interpretaci právních předpisů, která aspiruje na jasné vymezení věcné působnosti jednotlivých státních orgánů, a to tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly, tedy aby jejich působnost nebyla alternativní či konkurující. Takováto interpretace je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti příslušných státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svojí povahou představují sankce, adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně považováno jako zásah do činnosti příslušného subjektu – jako tomu bylo i v tomto případě, kdy finanční ředitelství provádělo vůči žalobci cenovou kontrolu a toto správní řízení bylo zakončeno udělením pokuty, tedy správní sankcí.“* Snaha upřednostnit ve sporných případech takový výklad práva, který zajistí, že se kompetence správních orgánů budou co nejméně překrývat, nabývá v posledních letech mimořádného významu s ohledem na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. února 2009, Zolotukhin proti Rusku (stížnost č. 14939/03), kde se tento soud přiklonil při interpretaci zásady *ne bis in idem* k faktickému pojetí „skutku“. Totéž jednání tak nemůže být podle Evropského soudu pro lidská práva trestáno dvakrát, byť by i naplňovalo skutkové podstaty více správních deliktů (a tudíž lze považovat za překonaný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. května 1998 sp. zn. 6 A 168/95, na který opakovaně ve svých podáních poukazuje žalovaná). Dodržení požadavků vymezených Evropským soudem pro lidská práva bude tím obtížnější, čím více správních orgánů bude mít potenciálně možnost trestat totéž jednání. Nejvyšší správní soud dále dodává, že pro striktnější výklad rozdělení kompetencí mezi dozorové orgány svědčí též argumenty z oblasti ekonomie práva, tedy zejména hospodárnost výkonu státní správy, na niž poukázala v kasační stížnosti stěžovatelka.

Lze ale odkázat též na principy dobré správy, zejména na princip efektivity, neboť jasné rozdělení kompetencí s sebou nese též jednoznačné rozdělení odpovědnosti a brání situaci, kdy by oba konkurující si orgány spoléhaly na kvalitu kontroly provedenou tím druhým.

[25] Širšímu výkladu ustanovení § 16 zákona o potravinách nastíněnému výše Nejvyšším správním soudem odpovídá i tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti, že právě SZPI u ní v minulosti provedla šetření ohledně podezření na přítomnost koňského masa ve výrobku Agnesi Sugo Bolognese, přičemž tato omáčka má velmi podobnou skladbu jako lasagne, o něž šlo v daném případě (toto tvrzení doložila stěžovatelka v kasačním řízení též protokolem o provedené kontrole SZPI). Nasvědčuje tomu ostatně i nedávný legislativní vývoj, kdy nařízení vlády č. 125/2011 Sb. ze dne 27. dubna 2011, o stanovení informačních povinností příjemcům živočišných produktů v místě určení, bylo bez náhrady zrušeno nařízením vlády č. 174/2015 Sb. ke dni 1. srpna 2015. Namísto toho vstoupila téhož dne v účinnost vyhláška Ministerstva zemědělství č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, podle níž musí provozovatel potravinářského podniku prostřednictvím informačního systému Státní veterinární správy hlásit příjem potravin z jiného členského státu EU pouze u potravin živočišného původu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že zákon o potravinách definici pojmu „potravina“ neobsahuje, tudíž nezbyvá než vyjít z obvyklého významu tohoto termínu. V daném případě nicméně nemá Nejvyšší správní soud nejmenší pochybnost o tom, že lasagne potravinou jsou.

[26] Krajský soud by samozřejmě neměl v následných úvahách přejít bez povšimnutí dohodu o vzájemné součinnosti a spolupráci mezi Ministerstvem zemědělství, žalovanou a SZPI ze dne 21. července 2009 (dále jen „dohoda o součinnosti“), jejímž cílem bylo „*předcházet překrývání činnosti dozorových orgánů při kontrole potravin*“. Tato dohoda ale jednak nemůže upravit kompetence odlišně od zákona (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2014, č. j. 6 Ads 30/2013 - 53, č. 3058/2014 Sb. NSS), jednak žádné její ustanovení se výslovně netýká nyní řešeného případu. Jestliže se v této dohodě připouští, že u některých výrobců potravin mohou provádět kontroly oba dozorové orgány, neznamená to nutně, že by mohly oba kontrolovat tytéž výrobky. Naopak, i široký výklad ustanovení § 16 zákona o potravinách nastíněný výše Nejvyšším správním soudem připouští, že bude-li výrobce potravin (resp. v daném případě dovozce) nakládat s potravinami živočišného původu, bude tato jeho činnost podléhat dozoru orgánů veterinární správy (zatímco nakládání s ostatními potravinami by byla podle tohoto výkladu oprávněna kontrolovat SZPI). Bylo by tedy nadále záhodno, aby se oba správní orgány dohodly na „*frekvenci kontrol tak, aby byly prováděny v efektivnějším a pro podnikatele méně zatěžujícím režimu*“, jak předpokládá dohoda o součinnosti.

[27] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že i když z textu veterinárního zákona samotného se může zdát, že stěžovatelka byla povinna hlásit krajské veterinární správě dovoz všech živočišných produktů, oznamovací povinnost se ve skutečnosti omezuje jen na situace, kdy je oznámení nezbytné pro provedení veterinární kontroly při příchodu produktu na místo určení. V daném případě se jednalo o dovoz potravin, která není potravinou živočišného původu, proto může být sporné, zda u ní má veterinární kontrolu vykonávat veterinární správa, nebo Státní zemědělská a potravinářská inspekce podle zvláštní úpravy obsažené v § 16 zákona o potravinách. Krajský soud bude muset v novém řízení tuto otázku zodpovědět, a to s přihlédnutím ke všem argumentům předestřeným výše v tomto rozhodnutí. Měl by zejména nabídnout žalované možnost snést případné další argumenty pro jí zastávaný výklad, případně si vyžádat též právní názor SZPI, resp. zjistit její správní praxi podle § 74 odst. 1 s. ř. s. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že kontrolu nad povinnostmi stanovenými veterinárním zákonem měla vykonávat SZPI, pak musí nutně dovodit, že nebylo povinností stěžovatelky hlásit příchod uvedeného výrobku krajské veterinární správě podle § 30 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona. Jednalo by se o plnění oznamovací povinnosti vůči orgánu,

pokračování

který nebyl oprávněn k veterinární kontrole daných produktů, a tudíž by nebyla splněna podmínka, že šlo o vyžadování údajů o dovážených živočišných produktech v rozsahu „*nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení*“. Uvažovat by se v takovém případě dalo snad jediné o tom, zda stěžovatelka neměla dovoz lasagni za účelem případného provedení státní kontroly hlásit SZPI (avšak ta zřejmě neměla zřízen žádný systém hlášení dovozu ostatních potravin a nové nařízení vlády již omezilo oznamovací povinnost pouze na potraviny živočišného původu kontrolované veterinární správou, tudíž jde o úvahu povýtce teoretickou).

[28] Pokud krajský soud dospěje naopak k závěru, že kontrolu nad plněním povinností dle veterinárního zákona měla vykonávat krajská veterinární správa, bude se ještě muset znovu vypořádat s otázkou, zda se stěžovatelka nestala obětí překvapivé změny dosavadní správní praxe orgánů veterinární správy. Jistě by bylo možno klást si otázku, zda stěžovatelka prokázala, že se o ustálenou praxi v daném případě skutečně jednalo. Žalovaná to totiž ve vyjádření pro krajský soud popřela, stěžovatelka nicméně předložila určité důkazy, jež měly její tvrzení dokládat. Rozhodně by tedy bylo podle Nejvyššího správního soudu nutno vést v dané otázce dokazování. Neobstojí právní názor krajského soudu, že stěžovatelka vůbec nemohla být úspěšná s námitkou nezákonnosti rozhodnutí, ve kterém správní orgán pozměnil svou praxi tak, že opustil dosavadní shovívavost a začal více vyžadovat dodržování povinností stanovených zákonem. Bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu naopak svědčí o tom, že ustálená správní praxe (není-li přímo protiprávní) zakládá na straně adresátů státní správy určitá legitimní očekávání. Správní orgán ji samozřejmě může z rozumných důvodů změnit, avšak měl by tak učinit do budoucna a transparentně (srov. k tomu zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009 č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, nověji pak např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010 č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, č. 2114/2010 Sb. NSS). Tomuto požadavku by jistě neodpovídala změna správní praxe provedená bez jakéhokoliv předchozího varování, která více méně náhodně dopadne na první vybraný subjekt v podobě uložené sankce. Krajský soud by se tedy v této výkladové variantě musel znovu a přesvědčivě vyrovnat s žalobním bodem týkajícím se nepředvídatelnosti postupu žalované.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil. Věc vrací krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. listopadu 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu