



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **K. Č. r. v. o. s.**, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem v Praze 4, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem v Brně, Květná 15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2005, č. j. 29 Ca 172/2004 – 60,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ústředního ředitele České zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 7. 5. 2004, č. j. 211-13-9-04-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Táboře ze dne 29. 1. 2004, č. j. 354/3/2003-SŘ, kterým byla žalobci podle § 17 odst. 3 písm. c) a d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění platném ke dni spáchání deliktu (dále jen „zákon o potravinách“), uložena pokuta ve výši 33 000 Kč za porušení zákazu stanoveného v § 10 odst. 1 písm. b), § 11 odst. 2 písm. a) bod 3 a 4 citovaného zákona a dále § 11 písm. i) bod 2 a 4 zákona č. 115/1995 Sb. o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících právních předpisů.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které namítal nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť protokoly o odběru vzorků nemají náležitosti stanovené zákonem, a v důsledku tohoto nedostatku nelze přezkoumat postup kontrolního orgánu při odběru vzorků. Tyto protokoly byly přesto součástí podkladu pro napadené rozhodnutí

(jakož i pro předchozí prvostupňové správní rozhodnutí) a tato rozhodnutí z protokolu vychází, čímž nebylo rozhodováno na základě přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci. Při kontrolách na provozovnách žalobce byly odebírány vzorky výrobků a o těchto odběrech byly kontrolními pracovníky sepsány protokoly o odběru vzorků. Ve smyslu § 9 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 339/2001 Sb. musí protokol o odběru vzorků mimo jiné obsahovat údaje o odběru vzorku odkaz na postup při odběru; podrobnosti a způsob provedení odběru vzorku, došlo-li k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů; skutečný postup při odběru vzorku, není-li v protokolu o odběru vzorku odkaz na předepsaný nebo dohodnutý postup. V předmětných protokolech se ale pouze uvádí, že vzorek byl odebrán podle vyhlášky č. 339/2001 Sb. a vyhlášky č. 292/1997 Sb., v platném znění. Pouhý odkaz na uvedené dva právní předpisy považoval žalobce za nedostatečný a neurčitý. Odkaz na postup při odběru musí být natolik určitý, aby nevzbuzoval pochybnost, jakým způsobem byl daný odběr vzorku proveden. Ve smyslu § 5 vyhlášky č. 339/2001 Sb. lze odběr dílčích vzorků provést třemi způsoby. Podle žalobce z protokolů nelze nepochybně určit, který z možných postupů byl při odběru použit. Odkaz na vyhlášku č. 292/1997 Sb. považoval žalobce za matoucí; tento právní předpis totiž stanoví mikrobiologické, chemické a fyzikální požadavky na balené kojenecké vody, balené stolní vody, balené pitné vody a balené přírodní minerální vody. Předmětem odběru však takovéto výrobky nebyly. Předmětné protokoly neměly náležitosti stanovené právními předpisy a v důsledku toho je postup správních orgánů při kontrolách nepřezkoumatelný.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 7. 2005, č. j. 29 Ca 172/2004 – 60, žalobu zamítl. Krajský soud poukázal na to, že protokol o odběru vzorku musí obsahovat odkaz na postup při odběru, podrobnosti a způsob provedení odběru vzorku pak v případě, došlo-li k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů a skutečný postup při odběru vzorku v případě, pokud není v protokolu o odběru vzorku odkaz na předepsaný nebo dohodnutý postup [§ 9 odst. 2 písm. e) bod 1. vyhlášky č. 339/2001 Sb.]. V projednávané věci prvostupňový správní orgán v předmětných protokolech o odběru vzorků použil předtištěného znění, „že vzorek byl odebrán podle vyhlášky č. 339/2001 Sb. a 292/1997 Sb.“. Krajský soud dospěl k názoru, že protokoly odkazující na vyhlášku č. 339/2001 Sb. zcela vyhovují požadavkům na protokol o odběru vzorku ve smyslu § 9 odst. 2 písm. e) bod 1. vyhlášky č. 339/2001 Sb., neboť v protokolech je uveden odkaz na postup při odběru vzorku a zároveň žalobce netvrdí a ani z obsahu předmětných správních spisů nevyplývá, že by mělo dojít k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů či že by nebyl v protokolu o odběru vzorku odkaz na předepsaný nebo dohodnutý postup. Krajský soud dále uvedl, že pokud jde o v protokolech o odběru vzorků použitý předtištěný odkaz na vyhlášky č. 292/1997 Sb., o požadavcích na zdravotní nezávadnost balených vod a způsobu jejich úpravy, je jasné z kontextu dané věci, že podle této vyhlášky postupováno při odběru vzorků nebylo; v případě zkoumaných potravin totiž nešlo o balené vody [jednalo se o nebalenou potravinu 1) JABLKA, odrůdy Gloster, 2) BRAMBORY konzumní pozdní, odrůdy Marena, 3) BRAMBORY konzumní pozdní, odrůdy Provento, 4) polotučný tvaroh DANISSIMO – 375 kusů, 5) BLUMY červené a POMERANČE krvavé, 6) PETRŽEL KUDRNKA – nať, 7) CIBULE červená kuchyňská, 8) ŘEPA červená, 9) BRAMBORY konzumní pozdní, odrůdy Dita, 10) VÍNO bílé polosladké Hradní číše]. Jestliže nedošlo např. k vyškrtnutí údaje odkazujícího na poslední cit. vyhlášku v předtištěné části protokolu o odběru vzorků, jedná se spíše o nedůslednost, neboť z kontextu věci lze jednoznačně seznat, že při odběru vzorků bylo postupováno pouze podle vyhlášky č. 339/2001 Sb.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále též jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonnost spatřuje stěžovatel v tom, že protokoly o odběru vzorků, na základě kterých bylo rozhodnuto, nemají náležitosti stanovené zákonem a nelze přezkoumat postup kontrolních orgánů při odběru vzorků. V předmětných protokolech se pouze uvádí, že „vzorek byl odebrán podle vyhlášky č. 339/2001 Sb. a vyhlášky č. 229/1997 Sb., v platném znění“. Stěžovatel má za nepochybné, že z ustanovení § 9 odst. 2 písm. e) bod 1 vyhlášky č. 339/2001 Sb. vyplývá, že protokol o odběru vzorků musí obsahovat odkaz na postup při odběru. Dále pak musí protokol obsahovat podrobnosti a způsob provedení odběru vzorku, došlo-li k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů a skutečný postup při odběru vzorku, není-li v protokolu o odběru vzorku odkaz na předepsaný nebo dohodnutý postup. Stěžovatel má za to, že odkaz na postup při odběru vzorků musí být v protokole o odběru vzorku uveden, ať už došlo k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů, či nikoliv. Takovýto odkaz musí být dostatečně určitý, aby bylo možno určit konkrétní postup, kterým byl odběr vzorku proveden. Stěžovatel dále poukazuje na to, že pokud vyhláška č. 339/2001 Sb. upravuje v ustanovení § 5 odst. 1 tři možnosti odběru dílčího vzorku, potom pouhý odkaz na tuto vyhlášku nedostačuje, neboť nelze zjistit, kterým z těchto tří způsobů odběru byl vzorek skutečně odebrán. Pokud by měl dostačovat pouhý odkaz na právní předpis, potom by toto bylo v ustanovení § 9 odst. 2 písm. e) bod 1 vyhlášky č. 339/2001 Sb. nepochybně takto uvedeno. To znamená, že by v takovémto případě bylo nepochybně uvedeno, že má být uveden odkaz na právní předpis upravující způsob odběru. Stěžovatel zdůrazňuje, že konkrétní postup z předmětných protokolů zjistit nelze. Ani správní orgány, ani soud prvního stupně pak ve svých rozhodnutích neuvedly, zda odběr dílčího vzorku byl proveden náhodným odběrem ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) citované vyhlášky, nebo systematickým odběrem dle písm. b) citovaného odstavce, nebo způsobem, při kterém se jednotlivé šarže odebírají z různých jejích míst dle písm. c) citovaného odstavce. Rovněž tak se stěžovatel neztotožňuje se závěrem, že ponechání odkazu na vyhlášku č. 292/1997 Sb. je pouhou nedůsledností. V protokole se takto výslovně uvádí, že ve smyslu této vyhlášky byl odběr proveden, jinak toto mělo být podle dikce protokolu škrtnuto. Stěžovatel má za to, že tato skutečnost činí protokol ještě více nepřehledným, nesrozumitelným a matoucím. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti, s ohledem na to, že podaná kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti, odkázal žalovaný na své stanovisko, které zaujímal v řízení o žalobě před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

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

Ustanovení § 9 odst. 2 písm. e) bod 1. vyhlášky č. 339/2001 Sb., o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků za účelem zjišťování jakosti a zdravotní nezávadnosti potravin nebo surovin určených k jejich výrobě a jakosti tabákových výrobků (dále jen „vyhláška“), stanoví, že protokol o odběru vzorku obsahuje údaje o odběru vzorku: odkaz na postup při odběru; podrobnosti a způsob provedení odběru vzorku, došlo-li k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů; skutečný postup při odběru vzorku, není-li v protokolu o odběru vzorku odkaz na předepsaný nebo dohodnutý postup. Dané ustanovení tedy vyžaduje, aby: 1. v protokolu o odběru vzorku byl učiněn odkaz na postup při odběru, 2. v případě, že došlo k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů, aby v něm byly uvedeny podrobnosti a způsob provedení odběru vzorku, 3. v případě, že v protokolu o odběru vzorku není předepsaný nebo dohodnutý postup, aby v něm byl uveden skutečný postup.

Dané ustanovení je významově rozporné, což ho činí v podstatě nesrozumitelným. Základní potíže spočívá ve vymezení toho, co se rozumí „postupem“ při odběru vzorku a „způsobem“ při odběru vzorku. Zákonná definice obou pojmů ve vyhlášce chybí, přičemž jejich obsah není možno dovodit ani na základě obecně akceptovaných interpretačních pravidel (výkladem jazykovým, systematickým, objektivně-teleologickým apod.).

Samotný název vyhlášky poukazuje na to, že její obsah směřuje k úpravě metod zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků. Z § 1 odst. 1 vyhlášky, jež v obecné rovině charakterizuje účel vyhlášky, však vyplývá, že tato vyhláška upravuje postup při odběru a přípravě kontrolních vzorků potravin nebo surovin určených k jejich výrobě a tabákových výrobků prováděný v rámci státního dozoru, s výjimkou odběru vzorků pro mikrobiologické zkoušení, a dále stanoví způsob a rozsah provádění kontroly jakosti a zdravotní nezávadnosti výrobcem. Ačkoliv by se z uvedeného mohlo zdát, že oba pojmy jsou totožné a zaměnitelné, další ustanovení vyhlášky tento závěr zpochybňují, neboť pojmy se ve vyhlášce vyskytují i ve zcela specifických významech.

Prakticky neřešitelným problémem je otázka, zda ustanovení § 4 a § 5 vyhlášky upravují „postup“ či „způsob“ provedení odběru vzorků. Ustanovení § 4 je nadepsáno titulkem „Odběr vzorku“, ustanovení § 5 zůstává bez nadpisu, přičemž ani z jednoho z nich *expresis verbis* nevyplývá, dotýká-li se „způsobu“ či „postupu“ odběru vzorků. K tomu lze ještě uvést, že celý oddíl 2, jehož součástí jsou ustanovení § 3 až 9, je nadepsán „Způsob odběru a přípravy vzorku“. Naopak ustanovení § 5 odst. 5 vyhlášky zase užívá sousloví „způsob odběru vzorků“ (zde s platností i pro provedení laboratorních zkoušek a pro hodnocení vzorku na místě) v souvislosti s odkazem na § 3 a § 4 vyhlášky. Ustanovení § 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky zase uvádí, že před odběrem vzorku se určí postup odběru aniž by bylo blíže specifikováno, co se tím myslí. Dané souvislosti tak naznačují, že pojem „způsob odběru vzorků“ má širší význam, tj. označuje celou proceduru odebrání vzorků počítaje v to přípravu i odběr vzorků, zatímco „postup odběru vzorků“ je pojmem užším popisujícím jednotlivé fáze. Zda se však dané sousloví vztahuje na ustanovení § 4 i § 5, anebo pouze na jedno z těchto ustanovení, není zřejmé.

Při pokusu o pochopení smyslu úpravy obsažené v § 9 odst. 2 písm. e) vyhlášky lze konstatovat, že správní orgán má do protokolu uvést:

1. odkaz na postup při odběru. Zde není zřejmé, zda tímto odkazem je odkaz na ustanovení § 4 nebo § 5 vyhlášky (případně obou) nebo zda postačuje odkaz na celou vyhlášku, jak učinil správní orgán I. stupně, což by odpovídalo tomu, že „postup při odběru“ byl ztotožněn z obsahem vyhlášky ve smyslu jejího § 1 odst. 1.

2. podrobnosti a způsob provedení odběru vzorku, došlo-li k odchylce od předepsaných nebo dohodnutých postupů. Zde se opět zdá, že „postup“ a „způsob“ odběru vzorků jsou synonyma, a to s ohledem na význam předchozího bodu, z něhož činí výjimku. Otázkou však zůstává, co jsou to ony „předepsané a dohodnuté postupy“. Není zřejmé, zda lze tyto posledně citované „postupy“ ztotožnit se způsobem odběru vzorku, o čemž by svědčila logická vazba věty, nebo zda „předepsané a dohodnuté postupy“ jsou totéž co „postup odběru vzorků“ (ať už v jakémkoli z výše uvažovaných významů) anebo zda se jedná o zcela samostatný pojem, jehož význam je třeba dovodit a přiřadit k některé vyhláškou specifikované povinnosti.

3. skutečný postup při odběru vzorku, není-li v protokolu o odběru vzorku odkaz na předepsaný nebo dohodnutý postup. Z této poslední věty § 9 odst. 2 písm. e) vyhlášky se zdá, že „předepsané a dohodnuté postupy“ jsou totožné s pojmem „postup odběru vzorků“. Obtíž však působí, jak uvedeno výše, vymezení samotného pojmu „postup při odběru vzorků“, jakož i vymezení vztahu „předepsaných a dohodnutých postupů“ ke „způsobům odběru vzorků“.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgán I. stupně při vyhotovování protokolů o odběru vzorků byl povinen uvést odkaz na postup při odběru ve smyslu § 9 odst. 2 písm. e) bod 1 věta první, neboť ostatní povinnosti uvedené ve větě druhé a třetí jsou vázány na podmínky, které v řízení nebyly prokázány, resp. stěžovatel je v průběhu celého řízení ani nenamítal. Vycházel-li přitom správní orgán ze skutečnosti, že „odkaz na postup při odběru“ znamená odkaz na celou vyhlášku (viz § 1 odst. 1 vyhlášky), pak lze konstatovat, že se jedná o jeden z možných výkladů, jakkoli takový výklad není bezrozporný. Nejvyšší správní soud však má za to, že ke zcela přesnému a jednoznačnému výkladu v daném případě dojít nelze.

Použil-li správní orgán výklad, jenž nelze zcela vyloučit, jedná se o závěr korektní a jeho postup tak nelze kvalifikovat jako nezákonný. Obdobný závěr učinil zdejší soud i v případě rozsudku ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 Afs 122/2004 – 69.

Ohledně námitky stěžovatele, že ponechání odkazu na vyhlášku č. 292/1997 Sb., o požadavcích na zdravotní nezávadnost balených vod a způsobu jejich úpravy, není pouhou nedůsledností, nýbrž činí protokol nepřehledným, nesrozumitelným a matoucím, se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že jestliže nedošlo např. k vyškrtnutí údaje odkazujícího na posledně citovanou vyhlášku v předtištěné části protokolu o odběru vzorků, jedná se spíše o nedůslednost, neboť z kontextu věci lze jednoznačně seznat, že při odběru vzorků bylo postupováno pouze podle vyhlášky č. 339/2001 Sb.

V návaznosti na uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušit, neboť se nejedná o rozhodnutí nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 23. března 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu