



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupený JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8, proti žalované: **Státní veterinární správa, Ústřední veterinární správa**, se sídlem Slezská 7/100, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2016, č. j. 31 A 32/2015 - 161,

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 :

I.

[1] Žalobce požádal Krajskou veterinární správu Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina (dále též „KVS“) o udělení výjimky ze zvláštní četnosti odběru vzorků masných polotovarů stanovené v příloze I kapitola 3 bod 3.2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny (dále jen „nařízení č. 2073/2005“), a to ve vztahu k maloobchodním provozovnám Novák maso uzeniny ve městech Telč, Velké Meziříčí, Žďár nad Sázavou, Moravské Budějovice a Nové Město na Moravě, v nichž usiloval o snížení frekvence z týdenní na nižší. KVS rozhodnutím ze dne 3. 9. 2014, č. j. SVS/2014/065657-J, žádost zčásti zamítla ve vztahu ke zpracování mletých masných polotovarů v provozovnách ve Žďáru nad Sázavou, Moravských Budějovicích a Novém Městě na Moravě, neboť podle jejich zjištění v těchto provozovnách nebyly mleté masné polotovary vyráběny v malém množství, tedy do 500 kg měsíčně, nýbrž v množstvích 1 200 kg, 1 250 kg a 1 400 kg měsíčně. Naopak ve vztahu k provozovnám v Telči a Velkém Meziříčí KVS vyhověla i ohledně zpracování mletých masných polotovarů; co se týče

masných polotovarů marinovaných a masných polotovarů smíšených, vyhověla ve vztahu ke všem pěti provozovnám. Rozhodnutím ze dne 5. 11. 2014, č. j. SVS/2014/082500-G, žalovaná zrušila pro procesní pochybení zamítavý výrok II tohoto prvního rozhodnutí KVS.

[2] KVS vydala nové rozhodnutí ze dne 19. 1. 2015, č. j. SVS/2015/005756-J, kterým žádost opět zamítla ve vztahu k provozovnám ve Žďáru nad Sázavou, Moravských Budějovicích a Novém Městě na Moravě. Žalobce napadl i toto nové rozhodnutí odvoláním, v reakci na něž žalovaná vydala rozhodnutí ze dne 18. 3. 2015, č. j. SVS/2015/021628-G, kterým formulačně mírně pozměnila výrok rozhodnutí KVS, když opravila chybu v kompetenčním ustanovení uvedeném v tomto výroku, a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdila. Žalovaná připomněla, že pojem „malé množství masných polotovarů“ není v nařízení č. 2073/2005 definován, nicméně limit 500 kg měsíčně ve vztahu k jednotlivým druhům masných polotovarů je uplatňován ustálenou rozhodovací praxí orgánů veterinární správy a vychází ze zásad předběžné opatrnosti a přijatelného rizika. Přísná kontrola výrobků vyráběných v množství nad tento limit je nutná zejména proto, že by v případě závadnosti takové množství již potenciálně ohrožovalo velmi početnou skupinu spotřebitelů. Žalované ostatně nebyl znám žádný případ, kdy by byla výjimka nad rámec takto určeného limitu udělena. Navíc v případě žalobce nebyly kontroly samoučelným opatřením, jak ukázal nález původce nákazy *Salmonella Derby* ve vzorku odebraném v červnu 2014 v jedné ze žalobcových provozoven. Ze skutečnosti, že jsou dotčené provozovny „maloobchodem“ ve smyslu právní úpravy, nelze podle žalované dovodit, že vyrábějí jen malé množství masných polotovarů.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 31. 8. 2016 zamítl. Krajský soud v napadeném rozhodnutí neshledal žádné pochybení, které by vedlo k jeho nepřezkoumatelnosti. Neztotožnil se ani s námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí z důvodu vnitřní rozpornosti dle § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť napadené rozhodnutí neobsahovalo vnitřní rozpornost, na kterou žalobce poukazoval. Za dostatečné označil krajský soud to, že bylo rozhodnutí elektronicky podepsáno formou vloženého ověřeného podpisu ve formátu pdf, a to 1. náměstkem ústředního ředitele jako osobou oprávněnou. Návrh žalobce na doložení nepřítomnosti ústředního ředitele označil krajský soud za bezpředmětný a nadbytečný.

[4] V samotné otázce snížení frekvence odběru vzorků krajský soud připomněl, že pro snížení počtu odběru vzorků je nutné splnění kumulativně stanovených požadavků, které v projednávaném případě nebyly splněny. V případě žalobce se nejednalo o zařízení vyrábějící malé množství mletého masa a masných polotovarů, proto nebylo možno uvažovat o vynětí, ani o snížení, které by muselo být navíc podloženo a prokázáno vyhovujícími výsledky na výskyt mikroorganismů po stanovenou dobu. Co se týče pojmu „malé množství“ masných polotovarů a mletého masa, jeho interpretace je úlohou správního orgánu a nesmí překročit meze libovůle. Žalovanou zvolená hranice definující malé množství, tedy 500 kg masných polotovarů a mletého masa za měsíc, je dostatečně odůvodněná a souladná s vnitrostátními i evropskými právními předpisy, interními akty a zavedenou správní praxí. Správní orgány vysvětlily, že takové množství představuje zvýšené riziko pro lidské zdraví v důsledku vyššího výskytu mikrobiologických rizik. Krajský soud odmítl možnost použití *analogie iuris* ustanovení § 24a zákona č. 166/1999

pokračování

Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), neboť limity v něm uvedené jsou definovány pro vymezení provozoven maloobchodu, na které se vztahují předpisy EU upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů. Nejedná se tedy o vymezení limitu pro odběr vzorků. Krajský soud odmítl i žalobcovu námitku, že limit 500 kg je nepřiměřený, jelikož vyhláškou č. 128/2009 Sb., o přizpůsobení veterinárních a hygienických požadavků pro některé potravinářské podniky, v nichž se zachází se živočišnými produkty, je vymezen u podniku s malým množstvím výroby limit nejvýše 2 tuny masa týdně. Vyhláška neobsahuje vymezení malého objemu výroby pro maloobchodní prodej a výrobu mletého masa a polotovarů, nýbrž definuje malý objem výroby pro jatky a potravinářský podnik s drůbežími jatkami.

[5] Za nedůvodnou označil krajský soud i námitku špatného rozdělení skupin (druhů), které mají splňovat výše uvedený limit. 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, žalovaná rozděluje druh masa v projednávaném případě dle technologické výroby. Podle krajského soudu není možné definovat druhy (skupiny) masných polotovarů jen dle názvu či sortimentu výrobku. Vymezení skupin (druhů) provedená žalovanou jsou zcela v souladu s právními předpisy potravinového práva. Podrobnější rozdělování těchto skupin nemá z hlediska hygienických a veterinárních předpisů opodstatnění a rozmělnění produkce masa téhož technologického postupu do více podskupin, když právě konkrétní společný technologický postup s sebou nese typická hygienická rizika, by vedlo k obcházení právní úpravy o četnosti odběru vzorků, neboť pouhým rozdělením do podskupin by byla domněle snížena produkce mletého masa v jednotlivých skupinách (druzích), aby byl splněn základní předpoklad „malého množství“ pro udělení výjimky z četnosti odběru vzorků.

[6] Žalovaná nepochybila ani tím, že neprovedla listinný důkaz Metodickým návodem Státní veterinární správy č. 3/2011, k ujednání uplatňování pružnosti dané nařízeními hygienického balíčku (dále též „metodický návod“), z něž mělo vyplývat, že provozovny žalobce splňují podmínky pro snížení četnosti odběru vzorků, jelikož se jedná o malé porcovny. Za malé porcovny metodický návod sice považuje porcovny, v nichž se porcuje týdně nejvýše 2 tuny masa, podle krajského soudu však bylo podstatné, že i podle metodického návodu musí být u mletého masa a masných polotovarů prováděna kontrola nejméně jednou týdně, přičemž četnost odběru vzorků je možné snížit, pouze pokud to schválí krajská veterinární správa. V části metodického návodu týkající se odběru vzorků je uvedena možnost snížení četnosti odběru vzorků dle objemu výroby v uvedené tabulce. Nejvyšší možný limit je uveden v rozmezí 250 – 500 kg za měsíc. Z tabulky vyplývá, že i dle metodického návodu je stanoven limit, do kterého je možné uvažovat o případném snížení četnosti odběru vzorků. Z tabulky obsažené v metodickém návodu tedy vyplývá povinnost splnit stanovené limity, které jsou specifitější a pro posuzování snížení četnosti odběru vzorků zásadnější než obecně uvedená definice porcovny. Námitku neprovedení důkazu metodickým návodem tedy krajský soud označil za nedůvodnou, jelikož veškeré informace správní orgán odůvodnil a bylo by nadbytečné tyto informace opět prokazovat důkazem, který uvádí totéž.

[7] Za nedůvodnou označil i námitku nesrozumitelnosti rozhodnutí v otázce registrovaných a schválených provozoven ve vztahu k hygienickým pravidlům i námitku údajného porušení zásady dvojinstančnosti. To mělo spočívat v tom, že KVS převzala argumentaci z odůvodnění odvolacího rozhodnutí žalované týkajícího se žádosti žalobce o udělení výjimky ze zvláštní četnosti odběru vzorků masných polotovarů ve vztahu k jeho provozovně v Holicích ze dne 5. 1. 2015, č. j. SVS/2014/096523-G. Krajský soud připomněl, že skutečnost, že se prvostupňový správní orgán v napadeném rozhodnutí ztotožnil s právním názorem odvolacího orgánu, který rozhodl ve věci obdobné a přebíral stejnou právní úvahu, nelze považovat za porušení zásady dvojinstančnosti, o které lze hovořit pouze v případě jednání prvostupňového a druhostupňového orgánu v téže věci.

III.

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel připomněl, že pojem „mleté maso a masné polotovary v malých množstvích“ není vyjádřením správního uvážení, nýbrž neurčitým právním pojmem, jehož výklad je plně přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví, neboť definice neurčitého právního pojmu je otázkou právní, nikoliv odbornou. Krajský soud ovšem pouze nepřezkoumatelným způsobem uvedl, že žalovanou zvolená hranice 500 kg je v souladu s vnitrostátními i evropskými právními předpisy, interními akty a zavedenou správní praxí; neuvedl však, se kterými konkrétními ustanoveními má být tato hranice v souladu. Opřel se pouze o princip předběžné opatrnosti, aniž by uvedl, v čem má oporu. Krajský soud navíc sice správně uvedl, že jde o neurčitý právní pojem, z jiných pasáží napadeného rozsudku je však zřejmé, že žalovanou nastavenou hranici 500 kg měsíčně posuzoval jako správní uvážení, když uváděl, že by zasáhl pouze tehdy, kdyby došlo k libovůli při stanovení této hranice. Stěžovatel přitom neměl šanci rozpoznat, proč je hranice nastavena právě takto a ne jinak. Bez odezvy krajského soudu zůstaly i jeho poukazy na zásadu *in dubio mitius*, kterou bylo namístě uplatnit už proto, že samy orgány veterinární správy uznávají nejasnost a nejednoznačnost nařízení č. 2073/2005, a na uplatnění *analogie iuris*, neboť při interpretaci neurčitého právního pojmu, který není v nařízení č. 2073/2005 vyložen, je třeba přihlídnout k tomu, jak je malé množství masa definováno v jiných předpisech. Krajský soud měl proto zohlednit definice obsažené v § 5 odst. 1 písm. c) a g) a v § 8 odst. 1 písm. a) bodu 3 vyhlášky č. 128/2009 Sb., o přizpůsobení veterinárních a hygienických požadavků pro některé potravinářské podniky, kde jsou potravinářské podniky s malým objemem výroby definovány mnohem větším množstvím zpracovávaného masa. Stěžovatel legitimně, leč marně, očekával, že touto vyhláškou stanovená hranice několika jednotek tun masa týdně jako hranice malých množství masa bude použita i v souvislosti s řízením o udělení výjimky z četnosti odběru vzorků. Odkazují-li žalovaná i krajský soud na veřejný zájem na ochraně lidského zdraví, pak měly provést test proporcionality, kde by na straně jedné zvážily veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, na straně druhé pak vlastnické právo stěžovatele a jeho právo podnikat dle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. K poukazu krajského soudu na zavedenou správní praxi stěžovatel připomněl, že tato správní praxe musí být v souladu se zákonem, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS. Krajský soud se tak s touto klíčovou námitkou vypořádal jednak nesprávně a jednak nepřezkoumatelně, čímž zároveň došlo k porušení práva na spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 a 2

pokračování

Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[10] Stěžovatel dále upozornil, že v ostatních členských státech Evropské unie se pojem „mleté maso a masné polotovary v malých množstvích“ vykládá naprosto odlišně, jak ukazuje výklad uplatňovaný v Německu, doložený e-mailovou odpovědí od zástupce úřadu *Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* (Spolkový úřad pro ochranu spotřebitele a potravinovou bezpečnost), podle něž by v Německu měla být možnost schválení výjimky ohraňována zejména na ty podniky, které vyrábí mleté maso v množství ne větším než 2,5 tuny týdně a masné polotovary v množství ne větším než 5 tun týdně. Zástupkyně *Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit - Institut für Lebensmittelsicherheit Wien* (Rakouská agentura pro zdraví a bezpečnost výživy - Institut pro bezpečnost potravin Vídeň) zaslala právnímu zástupci stěžovatele e-mailovou odpověď na dotaz, v níž uvedla, že malá množství mletého masa a masných polotovarů nejsou definována; podniky vyrábějící mleté maso a masné polotovary, které tyto produkty vyrábějí v místě prodeje výhradně pro přímý prodej v den výroby konečnému spotřebiteli, jsou z četnosti odběrů vyňaty. Jak německý, tak rakouský výklad nařízení č. 2073/2005 je tedy zásadně mírnější ve vztahu k udělování výjimek z četnosti odběru mikrobiologických vzorků. Kdyby se předmětné stěžovatelovy prodejny nacházely na území Spolkové republiky Německo nebo Rakouské republiky, povinnost provádět odběry vzorků by stěžovatele nestíhala zdaleka v takové četnosti, jako tomu je na území České republiky. Stěžovatel připustil, že výklad neurčitěho právního pojmu „mleté maso a masné polotovary v malých množstvích“ je do jisté míry věcí každého jednotlivého členského státu Evropské unie. Je-li ale tento pojem definován v každé členské zemi diametrálně odlišně, provozovatelé potravinářských podniků v České republice jsou značně znevýhodněni např. oproti německým či rakouským provozovatelům, což vede k popření principů volného pohybu zboží a kapitálu, jak vyplývají z primárního práva EU. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda 1 400 kg mletých masných polotovarů měsíčně představuje „mleté maso a masné polotovary v malých množstvích“ ve smyslu poslední věty přílohy I nařízení č. 2073/2005.

[11] Krajský soud si navíc v napadeném rozsudku protiřečí, když v bodě 24 uvádí, že aby bylo možno snížit četnost odběru vzorků, musí být kumulativně splněna podmínka výroby malého množství mletého masa a masných polotovarů a podmínka vyhovujících výsledků analýzy rizik. Jestliže tedy potravinářský podnik nevyrábí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, není splněna první podmínka a nemusí se provádět analýza rizik. Na straně druhé však krajský soud v bodě 26 napadeného rozsudku uvedl, že „[s]právní orgán mimo to, že zvolil uvedenou hranici (která je zavedena praxí), musí zvažovat, jaký dopad a v jaké míře by mohlo mít povolení na lidské zdraví v individuálním případě, zde v případě provozoven žalobce“. Krajský soud tedy na jednu stranu uvedl, že nesplnění první podmínky samo o sobě znamená zamítnutí žádosti, přičemž posuzovat druhou podmínku je nadbytečné, na stranu druhou však hovořil o jakési nutnosti zvažovat dopad na lidské zdraví, tedy provádění analýzy rizik jako zkoumání, zda byla splněna druhá podmínka. Obdobně i žalovaná v některých svých rozhodnutích zmiňuje i analýzu rizik, v jiných však zohledňuje pouze množství zpracovávaného masa. Orgány veterinární správy tak sice hovoří o analýze rizik, avšak fakticky ji nikdy neprovádějí a jediným kritériem pro udělení výjimky je otázka, zda dochází k výrobě malých množství masných polotovarů. Tam, kde je splněna podmínka malého množství masných polotovarů, tam analýza rizik ani není

prováděna a výjimka je udělena. Tam, kde orgány veterinární správy mají za to, že podmínka malých množství splněna nebyla, žádost o udělení výjimky bez dalšího zamítají. Takové rozhodování, při němž nejsou brány v potaz všechny skutečnosti rozhodné pro udělení či neudělení výjimky, však neodpovídá základním zásadám správního řízení.

[12] Stěžovatel připomněl, že v předmětných maloobchodních provozovnách Novák maso – uzeniny se vyrábí průměrně zhruba 1 200 kg, 1 250 kg a 1 400 kg mletých masných polotovarů za měsíc, ovšem nikoli jednorázově, neboť jejich výroba je rozložena od pondělí do pátku, často i včetně soboty. Průměrné množství vyrobených polotovarů přepočtené na dny je tedy podstatně nižší a nižší je logicky i riziko případného ohrožení spotřebitelů v případě výroby zdravotně závadného polotovaru. Pokud však někdo vyrábí jednorázově jednou měsíčně 495 kg masných polotovarů, bude mu výjimka pravděpodobně povolena, neboť nepřekročí stanovenou měsíční kapacitu výroby. Provozovatel potravinářského podniku, který vyrábí masné polotovary nepřetržitě, přitom musí mít propracované mechanismy pro zabránění kontaminace jím prodávaných potravin, a tedy průběžně snižuje riziko prodeje zdravotně závadné potraviny spotřebiteli. S rostoucím objemem výroby pak stoupá četnost kontrol prováděných ze strany orgánů veterinární správy. Jestliže z rozhodnutí žalované fakticky vyplývá, že povaha masných a zejména mletých masných polotovarů má za následek větší ohrožení spotřebitele, pak je zvláštní, že tato povaha neohrožuje spotřebitele v objemu do 500 kg, ale v objemu větším již ano. Stěžovatel upozornil na rozpor spočívající v tom, že podle žalované množství mletých masných polotovarů o hmotnosti např. 480 kg ohrožuje spotřebitele méně než o hmotnosti 501 kg a více, přestože jejich povaha již sama osobě může zdraví spotřebitelů ohrozit.

[13] Stěžovatel dále upozornil na nesrozumitelnost tvrzení žalované, že na prodejnu potravin provádějící výrobu masných polotovarů k přímé spotřebě, jež je pouze registrována, jsou legislativou kladeny podstatně mírnější požadavky než na specializovanou výrobu masných polotovarů. Zároveň však žalovaná fakticky klade na zvláštní hygienická pravidla důraz, když se sofistikovaným způsobem snaží odůvodnit, proč stěžovateli nepovolila nižší frekvenci odběru vzorků. V metodickém návodu je navíc definován pojem malá porcovnína jako porcovnína, v níž se týdně porcují nejvýše 2 tuny masa. Předmětné stěžovatelovy prodejny jsou registrovány i jako porcovníny, takže je třeba pokládat je za malé porcovníny, a tudíž v nich má být možné snížit četnost odběru vzorků.

[14] Stěžovatel nesouhlasil také s tím, že žalovaná dělí jednotlivé druhy masných polotovarů do skupin, ačkoliv dle její vlastní argumentace se hranice ve výši 500 kg měsíčně vztahuje na každý jednotlivý druh, nikoliv skupinu masných polotovarů. Stěžovatel již na začátku roku 2013 ve svých žádostech adresovaných orgánům veterinární správy rozděloval svoje polotovary na jednotlivé druhy (vepřová směs, hovězí směs, míchaná směs, Novákova krkovička ke grilování, Novákův bok ke grilování, masový karbanátek a podobně), jichž vyrábí v každé své prodejně nanejvýše 500 kg. Orgány veterinární správy však rozdělily tyto polotovary na skupinu mletých masných polotovarů, skupinu masných polotovarů marinovaných a skupinu masných polotovarů smíšených. Stěžovatel poukázal na své žádosti adresované jednotlivým krajským veterinárním správám, jež jsou založeny ve správním spise, a navrhl jejich provedení jako důkaz. KVS tyto vyráběné polotovary začala ve svých výzvách k odstranění vad podání rozdělovat do jednotlivých skupin, přičemž nikdy nepoužila termín druh, naopak při rozhodování o nepovolení snížení četnosti odběru vzorků uváděla, že množství 500 kg měsíčně jako maximální možná

pokračování

hranice pro umožnění snížení četnosti odběru vzorků se týká každého jednotlivého druhu masných polotovarů, a neuváděla pojem skupina, takže to, co nyní označuje za „druh“, dříve označovala pouze jako „skupinu“. Stěžovatel trval na tom, že v každé předmětné prodejně vždy vyráběl méně než 500 kg každého jednotlivého „druhu“ masných polotovarů, takže i kdyby přijal hranici 500 kg pro každý jednotlivý druh masného polotovaru jako správnou, pak tuto podmínku splnil a snížení četnosti odběru vzorků mu mělo být povoleno. Již před krajským soudem přitom podpořil svůj názor klasifikací organismů v jiných odvětvích přírodních věd, přičemž tato svoje tvrzení podložil důkazy. Ty však krajský soud bez odůvodnění neprovedl, pouze uvedl, že *„[n]ení 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.“* Nevypořádal se tedy s námitkou, že druh a skupina není totéž. Rozsudek krajského soudu je v tomto bodě nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí, jakož i pro jinou vadu řízení, neboť se krajský soud vůbec nevypořádal s těmito námitkami ani s důkazními návrhy. Zejména pak stěžovatel trval na tom, že skupina je jakési seskupení, tedy množství více jednotlivin, kdežto „druh“ je právě pouhá jednotlivost. Druh je tedy podmnožinou skupiny, což stěžovatel dokládal na příkladech z taxonomie v přírodních vědách, zejména na taxonomickém zařazení topolu, akvarijních krevetek a na taxonomických systémech bakterií, přičemž vycházel z internetových zdrojů, jejichž provedení navrhl jako důkaz. Hranice 500 kg měsíčně byla v jednotlivých provozovnách překročena pouze ve vztahu k celým skupinám, obsahujícím více druhů, nikoliv ve vztahu k jednotlivým druhům. Pokud ve vztahu k těmto provozovnám nebyla stěžovateli udělena výjimka, jde o postup rozporný se stranou 15 metodického návodu, tedy interního předpisu, kterého se stěžovatel může podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 - 22, publ. pod č. 2443/2011 Sb. NSS, dovolávat ve správním řízení i ve správním soudnictví.

[15] Stěžovatel dále upozornil, že se krajský soud nevypořádal s mnoha jeho důkazními návrhy. V žalobě totiž navrhoval provedení důkazu rozhodnutím žalované ze dne 5. 1. 2015, č. j. SVS/2014/096523-G, jímž prokazoval, že KVS „opsala“ odůvodnění svého rozhodnutí z tohoto rozhodnutí žalované; dále navrhoval důkaz svými žádostmi o udělení výjimek ze dne 24. 4. 2013 a následnými výzvami Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Pardubický kraj a Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Královéhradecký kraj ze dne 24. 5. 2013; dále výše zmíněnými webovými stránkami o taxonomii topolu, akvarijních krevetek a bakterií. S těmito návrhy se krajský soud nevypořádal, čímž došlo jak k porušení procesních předpisů, tak k porušení práva na spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[16] Stěžovatel dále připomněl, že KVS ve svém rozhodnutí ze dne 19. 1. 2015 doslovně okopírovala značnou část odůvodnění z rozhodnutí žalované ze dne 5. 1. 2015, č. j. SVS/2014/096523-G, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Pardubický kraj, čímž porušila zásadu dvojinstančnosti správního řízení, tak jak je vyložena v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel připomněl, že má právo, aby prvostupňový správní orgán uvedl ve svém rozhodnutí vlastní úvahy, které k případnému odvolání přezkoumá žalovaná jako odvolací správní orgán. V nyní posuzovaném případě však žalovaná fakticky „přezkoumávala“ své vlastní úvahy, se kterými pochopitelně souhlasila. Stěžovatel tak byl zkrácen na právu na posouzení projednávané věci „dvěma páry očí“. Přitom k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení může dojít nehledě na to, zda je „přejímaný“ názor správný či nikoliv.

[17] Konečně stěžovatel připomněl, že vnitřní předpisy žalované a KVS opravňují náměstka ředitele KVS k podepisování rozhodnutí za ředitele KVS, respektive 1. náměstka za ústředního ředitele žalované, pouze v době jeho nepřítomnosti nebo zaneprázdněnosti. Pokud k tomu krajský soud uvedl, že 1. náměstek je oprávněn zastupovat ústředního ředitele žalované nejen v době nepřítomnosti, ale i zaneprázdněnosti, a stěžovatelův požadavek na prokázání nepřítomnosti ústředního ředitele označil za nadbytečný, měl se zabývat tím, zda byl ústřední ředitel žalované v den podpisu zaneprázdněn. Jedině tak lze zjistit, zda došlo k naplnění vnitřním předpisem stanovené podmínky. Stěžovatel si je vědom, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 - 187, zaujal odlišný právní názor. Tímto výkladem je ovšem popřen smysl existence vnitřních předpisů správních orgánů, takže stěžovatel navrhl, aby byla tato právní otázka podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena rozšířenému senátu.

[18] Upozornil také, že jemu doručené rozhodnutí žalované ani rozhodnutí KVS neobsahovalo zaručený elektronický podpis osoby, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, čímž došlo k porušení § 69 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Na tento nedostatek ve vztahu k rozhodnutím obou stupňů upozorňoval již v žalobě, krajský soud se však vyjádřil pouze k tomu, zda bylo elektronicky podepsáno rozhodnutí žalované; k tomu, zda bylo elektronicky podepsáno rozhodnutí KVS, se nevyjádřil.

[19] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení, alternativně pak navrhl, aby bylo zrušeno také rozhodnutí žalované a rozhodnutí KVS.

IV.

[20] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Klíčové spojení „mleté maso a masné polotovary v malých množstvích“ je obsaženo v příloze I kapitola 3 bod 3.2 nařízení č. 2073/2005. Příloha upravuje mikrobiologická kritéria pro potraviny, její kapitola 3 obsahuje pravidla pro odběr vzorků a přípravu zkušebních vzorků, její bod 3. 2. pak konkrétně odběr vzorků na jatkách a v závodech vyrábějících mleté maso a masné polotovary k bakteriologickému vyšetření. Část upravující četnost odběru vzorků u jatečně upravených těl, mletého masa, masných polotovarů a mechanicky oddělovaného masa zní následovně:

„Provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso, masné polotovary nebo mechanicky oddělované maso odeberou vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně. Den odběru vzorků se každý týden mění, aby se zajistilo pokrytí každého dne v týdnu.“

pokračování

U odběru vzorků mletého masa a masných polotovarů pro účely vyšetření na E. coli a na počet kolonií aerobních mikroorganismů a u odběru vzorků jatečně upravených těl pro účely vyšetření na Enterobacteriaceae a 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 vzorků mletého masa, masných polotovarů a jatečně upravených těl pro účely vyšetření na 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] Nařízení je z definice přímo aplikovatelným právním předpisem. Unijnímu normotvůrci nic nebránilo, aby zvolil konstrukci, která neponechá vnitrostátním orgánům žádný prostor pro výklad. Mohl stanovit konkrétní množství mletého masa a masných polotovarů, při jejichž zpracovávání by měly vnitrostátní orgány povinnost vyjmout daného zpracovatele z požadavků na četnost odběru vzorků. To se však nestalo. Unijní normotvůrce namísto toho zvolil takovou konstrukci právní normy, že pokud dané zařízení vyrábí pouze takové množství mletého masa a masných polotovarů, které označuje neurčitým právním pojmem „malé množství“, a pokud je to zároveň opodstatněné na základě analýzy rizik, pak „mohou“ být taková zařízení vyňata z požadavků na četnost odběru vzorků. Jinak řečeno, unijní zákonodárce ponechal vnitrostátním správním orgánům značnou volnost v rozhodování, která zařízení z požadavků na četnost odběru vzorků vyjmou. Tuto volnost vyjádřil kombinací neurčitého právního pojmu „malé množství“, k němuž kumulativně přistupuje podmínka opodstatněnosti analýzou rizik, a dále prostorem pro správní uvážení vyjádřeným slovesem „mohou“. Krajský soud měl tedy pravdu, pokud vykládal spojení „malé množství“ jako neurčitý právní pojem, zároveň ovšem nejde při aplikaci citovaného ustanovení pouze o aplikaci neurčitého právního pojmu, nýbrž je zde také prostor pro správní uvážení.

[25] Za situace, kdy unijní normotvůrce nevyužil možnost přesněji vymezit, jaké množství má být vnitrostátními orgány pokládáno za „malé množství“, jinak řečeno, kdy rezignoval na unifikaci této dílčí otázky a ponechal její řešení na vnitrostátních orgánech, není důvod pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU či cokoli vyvozovat z praxe jiných členských států EU a stěžovatelem získané dokumenty vyjadřující se k této praxi provádět jako důkaz.

[26] Toto odmlčení se unijního normotvůrce přitom není nijak překvapivé, naopak vyplývá z účelu nařízení č. 2073/2005. Tím je podle bodu 1 preambule zabezpečení vysokého stupně ochrany veřejného zdraví a zároveň umožnění toho, aby při splnění společných standardů chránících veřejné zdraví mohlo být obecně možno dodávat výrobky z jednoho členského státu i do jiných členských států (viz bod 29 preambule a *contrario*), a tedy naplnit zásadu volného pohybu zboží. Pro naplnění této zásady je

pochopitelně klíčové, aby potraviny z různých členských států splňovaly obdobná mikrobiologická kritéria, což je zabezpečeno obdobností postupů při kontrole splnění těchto kritérií v různých členských státech. K naplnění této zásady však již není potřebné unifikovat i otázku, jaké konkrétní množství vyráběného mletého masa a masných polotovarů je dostatečně malé na to, aby vnitrostátní orgán veterinární správy mohl rozhodnout o snížení frekvence provádění těchto kontrol. Je tudíž třeba odmítnout i stěžovatelův argument, že odlišné stanovení tohoto množství v různých členských státech EU může představovat zásah do volného pohybu zboží. Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že by do této základní svobody mohla relevantně zasáhnout skutečnost, že v případě českého zpracovatele, který zpracovává 1 200 kg mletých masných polotovarů měsíčně, jako tomu bylo v jedné ze stěžovatelových provozoven, nebude vynětí z frekvence odbírání vzorků umožněno, zatímco u jiného zpracovatele, který by fungoval ve státě, v němž je za malé množství pokládána třeba hranice 1 500 kg za měsíc, by takové vynětí možné bylo.

[27] Samotné nařízení č. 2073/2005 tedy českou veterinární správu v otázce určení tohoto „malého množství“ příliš nesvazuje. Stěžovatel má ovšem pravdu, že ji při jeho určení svazují principy používané při výkladu neurčitých právních pojmů. Ústavní principy zákazu libovůle, zákazu diskriminace a dalších ji pak omezují při navazující aplikaci správního uvážení vyjádřeného slovem „mohou“ v citovaném nařízení, jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu ke správnímu uvážení (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 36/2005 - 48). Tato omezení přitom při aplikaci citovaného ustanovení působí souběžně, proto není namístě je od sebe absolutně oddělovat, jak se o to snaží stěžovatel. Ani Nejvyšší správní soud se ovšem nedomnívá, že by žalovaná a předtím KVS těmito požadavkům nedostály.

[28] Co se týče výkladu pojmu „malé množství“, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s krajským soudem, že analogické použití vyhlášky č. 128/2009 Sb., o přizpůsobení veterinárních a hygienických požadavků pro některé potravinářské podniky, v nichž se zachází se živočišnými produkty, nebylo namístě. Sám stěžovatel ostatně uznává, že jím uváděná ustanovení upravují něco jiného než „malé množství“ pro účely nyní aplikovaného nařízení: § 5 odst. 1 citované vyhlášky definuje „potravinářský podnik s malým objemem výroby“, § 8 pak určuje, při jakých objemech výroby představuje dodávání masa nebo masných výrobků jinému maloobchodnímu zařízení „okrajovou a omezenou činnost“. Nelze označit za vhodné použití *analogie iuris* stěžovatelovu úvahu, že pokud samotné nařízení č. 2073/2005 neupravuje, co se rozumí „malým množstvím“ masa, stačí najít jiný právní předpis, který se také týká zpracování masa a pro zcela jiné účely, než je stanovení frekvence odběrů, upravuje nějaká jiná „malá množství masa“, a tato zde uvedená jiná malá množství masa vztáhnout i do nyní řešené oblasti.

[29] Naopak lze zcela přitakat postupu žalované, která na základě dlouholeté praxe a vědeckých poznatků (viz zejména str. 6 rozhodnutí žalované) určila, že pro účely vynětí z požadavků na četnost odběru bude pokládat za mezní hodnotu právě 500 kg masných polotovarů. Podstatné je, že tato hranice není nijak excesivní, naopak je opřena o vědecké poznatky, takže ani podle Nejvyššího správního soudu nejde o chybný výklad tohoto neurčitého právního pojmu. Nelze přitom souhlasit se stěžovatelem, že neurčité právní pojmy je třeba vykládat pouze na základě jiných právních předpisů a že vědecké a obdobné poznatky jsou pro jejich výklad irelevantní. Nejvyšší správní soud například nedávno v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 7 As 302/2016 - 28, přitakal tomu, že výklad pojmu „být

pokračování

pod vlivem jiné návykové látky“ obsaženého v § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je svěřen podzákonnému předpisu, v němž se odrazí aktuální vědecká zjištění, nikoli jen čistě právní úvahy. Krom toho je třeba podotknout, že ve vykládaném ustanovení je kromě neurčitého právního pojmu, o nějž je mezi žalovanou a stěžovatelem především veden spor, zakotveno také správní uvážení a právě tím, že tuto mezní hranici žalovaná uplatňuje konstantně a předvídatelně, což vyjadřuje svými interními předpisy i ustálenou praxí, naplňuje v návazném správním uvážení vyjádřeném slovem „mohou“ výše zmíněný požadavek zákazu libovůle a diskriminace.

[30] Postup žalované ob stojí i pohledem testu proporcionality, jehož provedení se stěžovatel dožaduje. V nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, popsal Ústavní soud tento test následovně: *„Vzájemné poměřování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). (...) Druhým kritériem poměřování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. (...) Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. (...) Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů.“* Stěžovatel má pravdu, že odebrání vzorků představuje pro zpracovatele masa a výrobků z něj jistou zátěž, a tedy v omezené míře i zásah do svobody podnikání garantované článkem 26 Listiny základních práv a svobod. Naopak ve vztahu k tvrzenému zásahu do ochrany vlastnictví garantované článkem 11 Listiny je sporné, zda vůbec o zásah jde, neboť ani stěžovatel konkrétně netvrdí, v čem má zásah do jeho vlastnictví spočívat. Lze pochybovat o tom, zda je velikost odebíraných vzorků taková, aby ji stěžovatel mohl při objemu své výroby jakkoli pocítit.

[31] Do stěžovatelovy svobody podnikání je zasahováno v zájmu legitimního důvodu ochrany veřejného zdraví a náplní nařízení č. 2073/2005 je vyložení postupů, kterými provádění odběrů napomáhá splnění tohoto legitimního účelu, který je i účelem celého nařízení. První krok testu proporcionality je tedy splněn, neboť provádění odběrů v dané četnosti chrání veřejné zdraví. Co se týče této četnosti, je zjevné, že čím jsou odběry četnější, tím lépe je ochráněno veřejné zdraví, takže zmenšení četnosti by sledovaný legitimní cíl naplnilo méně než odběry prováděné v nynější četnosti. Odmítnutí KVS vyjmout dotčené stěžovatelovy provozovny ze zvláštní četnosti odběru vzorků tedy ob stojí i pohledem druhého kroku testu proporcionality. V jeho třetím kroku je pak poměřován zájem ochrany veřejného zdraví před mikrobiologickými hrozbami na straně jedné a každotýdenní povinnost stěžovatele odbírat vzorky na straně druhé. Při vědomí závažnosti rizik, která pro lidské zdraví představují mikrobiální nákazy v mase, a při vědomí značného množství zákazníků, kterých by se tato rizika týkala v případě zpracovatele zpracovávajícího v jednotlivých provozovnách víc než 500 kg mletých masných polotovarů měsíčně, nemůže Nejvyšší správní soud dospět k závěru, že by zásah do stěžovatelovy svobody podnikání v tomto poměřování neobstál.

[32] Na těchto závěrech nemohou nic změnit stěžovatelovy hypotetické příklady výrobcem vyrábějícím jednou za měsíc 495 kg masných polotovarů a výrobcem vyrábějícím měsíčně 501 kg masných polotovarů, už proto, že jde o příklady nijak se

netýkající stěžovatelových provozoven, v nichž bylo v rozhodné době zpracováváno více než 1 200 kg mletých masných polotovarů měsíčně. V právním řádu a rozhodovací praxi správních orgánů jsou někdy určeny jasné limity, hodnoty, množství či lhůty (takovou je ostatně i striktně dvoutýdenní lhůta pro podání nyní posuzované kasační stížnosti obsažená v § 106 odst. 2 s. ř. s.) a v samotném jejich stanovení a vynucování jejich striktního dodržování nelze obecně spatřovat nic protiprávního.

[33] S otázkou registrovaných a schválených provozoven se krajský soud dostatečně vypořádal v bodech 37 a 38 svého rozsudku a Nejvyšší správní soud se s jeho hodnocením plně ztotožňuje, ostatně stěžovatel pouze opakuje, že pokládá vyjádření žalované v této otázce za nesrozumitelné. I zdejší soud tak pouze zdůrazňuje, že nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu, upravuje jiné otázky než snižování četnosti odběru vzorků. Vztahuje se totiž ke strukturálním požadavkům na činnost potravinářského provozu a ne k povolení výjimky z četnosti odběru vzorků, která se posuzuje dle nařízení č. 2073/2005.

[34] Co se týče stěžovatelova odlišování „druhu“ a „skupiny“ masných polotovarů, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než tuto část kasační stížnosti označit za pouhou hru se slovy, jak ostatně ukazují i jím zvolené příklady. Stěžovatel sice poukazoval na měnící se používání těchto dvou termínů ze strany KVS, pro věc je však podle zdejšího soudu podstatné jediné: na straně 15 metodického návodu, který je součástí správního spisu, je v bodě (iv), nadepsaném „*Mleté maso, masné polotovary, SOM*“, obsažena tabulka č. 6: „*Četnost odběru vzorků – mleté maso, masné polotovary, SOM*“, z níž plyne, že při objemu výroby 250 – 500 kg za měsíc mají být kontroly prováděny čtyřikrát ročně. Dále se zde uvádí: „*Množství uvedená v tabulce č. 6 se vztahují na každý jednotlivý druh vyráběného polotovaru, mletého masa a SOM.*“ Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že druh vyráběného polotovaru, mletého masa a SOM (tedy strojně odděleného masa) je specifikován výrobou a technologií provedené výroby, nemyslí se tím druh sortimentu, jak tvrdí stěžovatel. Nelze rozdělovat druhy masných výrobků podle toho, jak je pojmenuje samotný výrobce, ale pouze dle stanovené technologie výroby. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že stěžovatelův výklad by vedl k absurdnímu důsledku, že by sám výrobce mohl kdykoli splnit podmínky stanovené metodickým návodem pro snížení frekvence odběrů prostě tím, že by svůj sortiment rozčlenil do vícera druhů, bez ohledu na to, jak podobné by si byly jejich výrobní procesy či zda by dokonce prodával totožné produkty jen pod různými označeními. Takový výklad je třeba odmítnout už proto, že jeho připuštění by vedlo k nezdůvodněnému snížení frekvence odběrů vzorků, a potenciálně tedy i k menší intenzitě ochrany veřejného zdraví.

[35] Používání pojmů „druh“ a „skupina“ v biologické taxonomii, na něž stěžovatel poukazoval, nemá s projednávanou věcí, tedy s výkladem slova „druh“ ve zcela jiném kontextu, vůbec žádnou souvislost, takže krajský soud nepochybil, pokud jako důkaz neprovedl internetové stránky vysvětlující taxonomické zařazení topolu, akvarijních krevetek a taxonomický systém bakterií. Ze stejného důvodu, tedy z důvodu absence jakékoli spojitosti s projednávaným případem, nebude tyto důkazy provádět ani Nejvyšší správní soud.

[36] Co se týče dalších stěžovatelových důkazních návrhů uplatněných v žalobě, zejména důkazů stěžovatelovými žádostmi a správními rozhodnutími a příписы v jiných řízeních týkajících se stěžovatele, krajský soud se s nimi dostatečně vypořádal již tím, že

pokračování

vyložil, proč nemají pro nyní posuzovanou věc relevanci, tedy proč jsou tvrzení, na jejichž podporu chtěl stěžovatel tyto důkazy provést, natolik neobhajitelná (viz např. bod 40 rozsudku krajského soudu), že provedení navržených důkazů by na věci nemohlo nic změnit. S tímto hodnocením se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud, protože ani on nebude tyto navrhované důkazy provádět. V takovém postupu rozhodně nelze spatřovat stěžovatelem namítané porušení práva na spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[37] Nelze přitakat ani námitce, že byla porušena zásada dvojinstančnosti tím, že KVS ve svém rozhodnutí okopírovala značnou část odůvodnění z rozhodnutí žalované ze dne 5. 1. 2015, č. j. SVS/2014/096523-G, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Pardubický kraj. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že není porušením této zásady, která ostatně nemá ve správním řízení absolutní povahu, pokud prvostupňový správní orgán převeze právní názor vyjádřený odvolacím orgánem v jiném řízení v obdobné věci ve vztahu k jinému obvodu. Naopak, takový postup podporuje jednotu a předvídatelnost rozhodování státní správy, a tak zamezuje libovůli. Není nic protiprávního na tom, pokud se prvostupňové správní orgány nesnaží být v každém případě originální, ale postupují způsobem, který již v jiné předchozí věci jim nadřízený správní orgán schválil. Uvedený postup je zcela odlišný od předběžné konzultace kritizované Nejvyšším správním soudem ve stěžovatelem zmiňovaném rozsudku ze dne 29. 6. 2006, č. j. 2 Afs 143/2004 - 105, publ. pod č. 1628/2006 Sb. NSS: *„Pokud pracovník finančního úřadu konzultuje své rozhodnutí v konkrétní věci s pracovníkem finančního ředitelství, který bude rozhodovat o případném odvolání daňového subjektu, jedná se o porušení zásady dvojinstančnosti daňového řízení. Tím dochází k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního.“*

[38] Co se týče námitky neprokázání nepřítomnosti či zaneprázdněnosti příslušného náměstka KVS, respektive žalované, kterou stěžovatel podmínil platnost podpisu na příslušném rozhodnutí, sám stěžovatel si je vědom toho, že tuto právní otázku již Nejvyšší správní soud posoudil odlišně, a to v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 - 187: *„30. Zdejší soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, podle které měla žalovaná povinnost prokázat nepřítomnost ústředního ředitele v době podpisu rozhodnutí, pokud měl jeho podpis nahradit někdo jiný. Takový požadavek zákon nestanoví, pro správní orgány by tato praxe byla nerealizovatelná. Činnost správního orgánu musí být plynulá a efektivní, pro její zajištění je funkční zastupování vedoucích pracovníků při jejich nepřítomnosti nezbytné. Správní orgán je tedy povinen mít transparentní pravidla pro zastoupení při podpisu rozhodnutí, účastník řízení může zpochybnit, že buď neexistovala, nebo v jeho věci nebyla dodržena. Musí však přednést relevantní tvrzení o v úvahu přicházejících pochybnostech. To se v průběhu předmětného správního řízení nestalo a správní orgán nebyl automaticky povinen v rozhodnutí odůvodňovat dodržení jeho interních pokynů a předpisů ohledně podpisu rozhodnutí.“* Nyní rozhodující senát se zcela ztotožňuje se zde vyjádřeným právním názorem, takže není důvod ke stěžovatelem navrhovanému postupu dle § 17 s. ř. s. Nelze ostatně přehlédnout, že se tato námitka vztahuje pouze k rozhodnutí žalované, naopak rozhodnutí KVS podepsal přímo ředitel MVDr. Božek Vejmelka.

[39] Stěžovatel konečně brojil proti tomu, že se krajský soud nevypořádal s námitkou absence elektronického podpisu v rozhodnutí KVS. K tomu je však třeba připomenout, že

i stěžovatel v žalobě (viz její stranu 21) napadal absenci elektronického podpisu souběžně v rozhodnutí žalované i KVS, neuplatňoval vůči nim odlišné právní argumenty, takže i argumentace krajského soudu v bodě 20 jeho rozsudku, jakkoli se výslovně vztahuje pouze k rozhodnutí žalované, je plně použitelná i na rozhodnutí KVS.

[40] S poukazem na shora uvedené důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 28. března 2017

Mgr. David Hipšr
předseda
senátu