ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.,** se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zast. JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou, se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalované: **Státní veterinární správa,** se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 9/2011 - 66,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 9/2011 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3395/SVS, bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „správní řád"), zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj (dále též „správní orgán prvního stupně") ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2010/3359/KVSK/4.1.7.6/62P/10. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobkyni podle § 72 odst. 3 písm. c) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „veterinární zákon"), uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, a to za správní delikt podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, spočívající v opakovaném porušení povinností stanovených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení Komise č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny, v tehdy platném znění (dále jen „nařízení č. 2073/2005"), konkretizovaných v příloze I kapitole 3 bodu 3.2 téhož nařízení. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč. Protiprávního jednání se žalobkyně dopustila tím, že v provozovně Novák maso-

uzeniny, Ašská ul., Cheb, (dále též „provozovna Ašská“), nezajistila při validaci a ověřování správného fungování svých postupů založených na zásadách HACCP (analýza rizik a kritických kontrolních bodů, *Hazard Analysis and Critical Control Points)* a správné hygienické praxe provádění vyšetření podle mikrobiologických kritérií u masných polotovarů. Při kontrole dne 9. 2. 2010 bylo zjištěno, že za období roku 2009 předložila žalobkyně ohledně provozovny Ašská pouze jeden výsledek laboratorního vyšetření. Podle nařízení č. 2073/2005 bylo přitom pro provozovnu Ašská třeba odebrat vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně, když povinnost četnosti odběru vzorků k mikrobiologickému vyšetření v předmětné provozovně snížena nebyla, resp. provozovna nebyla z požadavků na četnost odběru vzorků vyňata. O kontrolních zjištěních byly sepsány protokoly, které jsou součástí podkladových materiálů uložených ve spise.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaná poukázala na § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona a relevantní ustanovení nařízení č. 2073/2005 a dospěla k závěru, že žalobkyně byla povinna provádět odběr vzorků a jejich laboratorní vyšetření v provozovně Ašská nejméně jednou týdně; tyto odběry ovšem žalobkyně v rozporu se zákonem nezabezpečila. Rovněž výši uložené pokuty shledala žalovaná v souladu se zákonem, přičemž tato vychází z přesně zjištěného stavu věci a je přiměřená protiprávnímu jednání žalobkyně. K námitkám žalobkyně vztahujícím se k nepředložení písemného pověření k provedení kontroly žalovaná uvedla, že v daném případě bylo splněno prokázání se veterinárních inspektorů služebním průkazem v souladu s § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona. K námitce týkající se nesprávnosti výroku o uložení pokuty spočívající v tom, že není jednoznačně řečeno, co stanoví čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005, žalovaná uvedla, že požadavek na uvedení ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, nelze vykládat tak, že by výrok musel obsahovat úplnou citaci či obsah těchto ustanovení. Žalovaná zdůraznila, že mikrobiologickou nezávadnost masných polotovarů a správnost výrobních postupů lze ověřit jedině na základě mikrobiologického rozboru odebraných vzorků. Tyto skutečnosti přitom není možné verifikovat žádným jiným způsobem, jak se domnívá žalobkyně. Žalovaná se neztotožnila ani s námitkou, že se na žalobkyni právní úprava nařízení č. 2073/2005 nevztahuje. Nařízení umožňuje snížit četnost odběru vzorků, to však pouze na základě splnění předepsaných podmínek a schválení příslušným orgánem. Tyto podmínky ovšem žalobkyně nesplnila. Rovněž argumentaci žalobkyně § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona žalovaná označila za irelevantní, neboť toto ustanovení se týká výhradně vynětí z režimu nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 853/2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 853/2004“), a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 854/2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 854/2004“).

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 9/2011 - 66, napadené rozhodnutí žalované zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Soud neshledal důvodnou námitku, že žalobkyně nepostupuje nezákonně, pokud nepředkládá mikrobiologické rozbory v množství požadovaném správními orgány. Ze znění přílohy I kapitoly 3 bodu 3.2. nařízení č. 2073/2005 je totiž zřejmé, že zde stanovené povinnosti se vztahují i na

žalobkyni jako provozovatele potravinářského podniku ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení č. 178/2002. K témuž závěru je třeba dospět i na základě smyslu a účelu úpravy potravinového práva, přičemž neexistuje jiný způsob, jak ověřit mikrobiologickou nezávadnost výrobků, než právě provedením odběru vzorků a jejich mikrobiologickým vyšetřením. Co do četnosti odběru vzorků městský soud zdůraznil, že jedním z předpokladů pro snížení četnosti odběru vzorků je podle nařízení č. 2073/2005 schválení příslušným orgánem na základě dosavadních kontrol vzorků, k čemuž však v dané věci nedošlo. K námitce týkající se vad kontrolního protokolu soud uvedl, že žalobkyně proti protokolu žádné námitky nevznesla a podle soudu nemohla být na svých právech krácena tak, aby to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Soud dále dovodil, že oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru bylo bezezbytku splněno, a to v souladu s § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona. Městský soud neshledal důvody pro předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru a neztotožnil se ani s žalobní námitkou ohledně aplikace § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona, neboť toto ustanovení vyjímá žalobkyni z působnosti nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004, nikoli však z působnosti nařízení č. 2073/2005. To vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 182/2008 Sb., kterým bylo předmětné ustanovení do veterinárního zákona vloženo. Městský soud neshledal v rozporu se zákonem ani skutečnost, že správní orgán prvního stupně vedl ohledně každé provozovny žalobkyně samostatné řízení, neboť tento postup správní orgán řádně odůvodnil a i žalovaná se s ním ztotožnila. Uvedený postup lze považovat za jednodušší a přehlednější. Zákon neukládá správnímu orgánu povinnost vést společné řízení ohledně sankcí za správní delikty, které byly zjištěny v různých provozovnách téže právnické osoby.

Městský soud shledal důvodnou námitku, že z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není patrné, čím se žalobkyně dopustila porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005, neboť v rozhodnutí správních orgánů není provedeno rozlišení správního deliktu podle čl. 4 odst. 1 na jedné straně a odst. 2 na druhé straně. V tomto ohledu shledal městský soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Vycházel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS. Výrok napadeného rozhodnutí je podle městského soudu dále nepřezkoumatelný z důvodu nedostatečně specifikovaného skutkového děje. Správní orgány byly povinny identifikovat skutek, jímž se žalobkyně měla dopustit protiprávního jednání, a to jednak místem, časem a jinými skutečnostmi tak, aby tento skutek nemohl být zaměněn s jiným, a jednak náležitou právní kvalifikací, aby bylo možno z výroku seznat, porušení jaké konkrétní povinnosti je žalobkyni vytýkáno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je sice uveden konkrétní popis jednání žalobkyně, v němž správní orgány spatřují porušení povinností provozovatele potravinářského podniku, výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ovšem neobsahuje dostatečný popis sankcionovaného jednání. Výrok je nesrozumitelný, nepřezkoumatelný a nedostatečně formulovaný, neboť z něj lze i ve spojení s odůvodněním rozhodnutí jen obtížně zjistit, čeho se žalobkyně vlastně dopustila a v čem tkví protiprávnost jejího jednání. Proto soud rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a)

a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). V ní navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Namítala, že její rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jsou jasná, určitá a srozumitelná. Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje údaje spočívající v popisu skutku uvedením místa, času i způsobu jeho spáchání a sankcionovaný skutek tak nezaměnitelně identifikuje. Stěžovatelka se mimoto domnívá, že odůvodnění napadeného rozsudku je v dotyčné části zcela nekonkrétní a obecné. Městský soud totiž nevymezil, jaké konkrétní nedostatky shledal v popisu skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rovněž nevymezil důvody, pro které považuje toto rozhodnutí za nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Stěžovatelka navíc upozornila na to, že soud sice označil rozhodnutí za nepřezkoumatelné, ale současně se některými námitkami žalobkyně zabýval. Stěžovatelka proto poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, a vyjádřila svůj právní názor, že pokud již městský soud napadené rozhodnutí za dané situace zrušil, nemohlo se jednat o zrušení pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž pro porušení ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Popis skutku je obsažen i v odůvodnění rozhodnutí, a to včetně opisu protokolu o kontrolním zjištění a citace použitých ustanovení právních předpisů.

Stěžovatelka vyjádřila zásadní nesouhlas se závěrem městského soudu, že správní orgány neprovedly rozlišení aplikace čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 na jedné straně a odst. 2 téhož ustanovení na druhé straně. Zdůraznila, že nelze rozlišovat delikty podle odst. 1 a podle odst. 2 uvedeného ustanovení, neboť se jedná o vzájemně provázaná ustanovení. Vyložila, že každý provozovatel potravinářského podniku, který vyrábí masné polotovary, musí mít zpracován systém HACCP za účelem zajištění výroby zdravotně nezávadných výrobků, přičemž čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 stanoví obecnou povinnost provádět vyšetření podle mikrobiologických kritérií stanovených v příloze I nařízení. Ustanovení čl. 4 odst. 2 pak tuto povinnost dále konkretizuje co do četnosti (intervalu) odběru vzorků k vyšetření, a to opět v návaznosti na přílohu I nařízení. Rozlišení čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005 přitom bylo v rozhodnutí správních orgánů obsaženo na více místech. Stěžovatelka věc uzavřela s tím, že žalobkyně nedodržela povinnou četnost odběru vzorků masných polotovarů uvedenou v příloze I kapitole 3 bodu 3.2 nařízení č. 2073/2005, tj. konkrétní povinnost obecně vycházející z čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005. Uvedená skutečnost, včetně toho, jak k tomuto porušení došlo, je z rozhodnutí jednoznačně patrná. V rámci odvolacího řízení pak stěžovatelka veškeré námitky žalobkyně řádně vypořádala.

Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná její zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti se podává, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka především namítala, že městský soud věc nesprávně právně posoudil, neboť je přesvědčena, že její rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jsou plně přezkoumatelná a výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje veškeré zákonem a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu požadované údaje, zejména co do vymezení sankcionovaného skutku. Stěžovatelka zejména vyjádřila zásadní nesouhlas se závěrem městského soudu, že správní orgány toliko odkázaly na příslušné právní normy a nerozlišily čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 na jedné straně a odst. 2 téhož ustanovení na straně druhé.

Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

Podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2010, *„právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství na úseku veterinární péče, anebo nesplní závazné pokyny orgánu veterinární správy.“* Podle odst. 3 písm. c) téhož ustanovení *„za správní delikt se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. h) až l) a p).“*

Podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 *„provozovatelé potravinářských podniků musejí při validaci a ověřování správného fungování svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe v případě potřeby provádět vyšetření podle mikrobiologických kritérií stanovených v příloze I.“* Podle odst. 2 téhož ustanovení *„o vhodné četnosti odběru vzorků rozhodnou provozovatelé potravinářských podniků, nestanoví-li ovšem příloha I zvláštní četnost odběru vzorků, přičemž v takových případech odpovídá četnost odběru vzorků nejméně četnosti stanovené v příloze I. Provozovatelé potravinářských podniků takto rozhodnou v rámci svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe, přičemž zohlední návod k použití potraviny. Četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin.“*

V příloze I kapitola 3 bodu 3.2 nařízení č. 2073/2005 je mimo jiné stanoveno, že *„během každého vzorkování se odebírají namátkové vzorky z pěti jatečně upravených těl. Místa odběru vzorků se vyberou s ohledem na porážkovou technologii používanou v jednotlivých*

závodech.“ (...) „*Provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso, masné polotovary nebo strojně oddělené maso, odeberou vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně. Den odběru vzorků se každý týden mění, aby se zajistilo pokrytí každého dne v týdnu.*“ Dále jsou zde vymezeny podmínky, za kterých může být četnost odběrů snížena na vyšetření, přičemž zpravidla se jedná o snížení četnosti na jednou za 14 dní, pokud jsou po určitý počet po sobě jdoucích týdnů (např. 6 či 30) získávány vyhovující výsledky. Mimoto „*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.*“

Podle § 68 odst. 2 správního řádu „*se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*“

V usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud soud judikoval, že „*výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*“ V odůvodnění usnesení zdejší soud vyložil, že „*vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným.*“ (...) „*Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.*“ (...) „*Závěr o nezbytnosti úplné specifikace jiného správního deliktu (specifikace z hlediska věcného, časového a místního) plně koresponduje i mezinárodním závazkům.*“

Lze poukázat rovněž na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007 - 63, v němž zdejší soud vyložil, že „*výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně patrno, jakého správního deliktu se*

stěžovatel dopustil a podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena předmětná správní sankce. Jen tak se jeho rozhodnutí stává přezkoumatelným." (...) „*Absence právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno, je v rozporu s ustanovením § 47 odst. 2 správního řádu a má zásadní vliv na přezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 772/2006). Pokud by stěžovatel směřoval své žalobní body a argumentaci proti aplikaci právního předpisu, který by byl uveden pouze v odůvodnění, nebylo by možno přezkoumat výrok tohoto rozhodnutí.*"

Na Nejvyšším správním soudu bylo přezkoumat, zda výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně naplňuje požadavky výše citovaného ustanovení správního řádu a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Dospěl přitom k závěru, že správní orgány v tomto směru zákon neporušily. Z citované konstantní judikatury vycházel i městský soud v napadeném rozsudku, její závěry ovšem na projednávanou věc aplikoval nesprávně, čímž zatížil svůj rozsudek nezákonností spočívající v nesprávném posouzení rozhodné právní otázky.

Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 31. 5. 2010 je formulován tak, že žalobkyně „*porušila povinnosti stanovené v č. 4 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny, konkretizovaných v příloze I, kapitole 3, bod 3.2 tohoto nařízení tím, že při kontrole provedené KVS pro Karlovarský kraj dne 9. 2. 2010 v době od 8:45 do 10:20 hod. a následně při kontrole k došetření dne 23. 4. 2010 v čase od 12:50 do 14:00 v provozovně Novák maso - uzeniny na adrese Ašská ul., 350 02 Cheb, veterinární schvalovací číslo CZ 16154, kterou provozuje, bylo zjištěno, že nezajistila při validaci a ověřování správného fungování svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe provádění vyšetření podle mikrobiologických kritérií u masných polotovarů v provozovně vyráběných, resp. nezajistila stanovenou četnost odběru vzorků, když předložila za rok 2009 pouze jeden výsledek laboratorního vyšetření - protokol o zkoušce č. 13963-13966 Ústavu pro vyšetřování potravin spol. s r. o., Libušská 319, 142 00 Praha 4, Písnice, zkušební laboratoř, akreditovaná ČIA pod č. 1164, autorizovaná laboratoř SVS ČR pod č. j. 1/2000 /dále jen „Ústav"/ ze dne 14. 8. 2009 - u masných polotovarů hovězí mletá směs - polotovar, Novákova krkovička na gril, ďábelská směs, plněné papriky, vyráběných v kontrolované provozovně, přestože jako provozovatel potravinářského podniku, který provozuje zařízení vyrábějící masné polotovary, je povinna odevzdat vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně, když četnost odběru vzorků k mikrobiologickému vyšetření v předmětné provozovně snížena nebyla, resp. nebyla z požadavku na četnost vzorků vyňata. Výše uvedeným jednáním se dopustila správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, tj. nesplnění nebo porušení povinnosti nebo požadavků stanovených předpisy Evropských společenství na úseku veterinární péče, za což se jí ukládá podle § 72 odst. 3 písm. c) veterinárního zákona pokuta ve výši 10 000 Kč (slovy deset tisíc korun českých).*" Následuje údaj o splatnosti pokuty a odstavec obsahující výrok o uložení povinnosti nahradit náklady řízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou obsaženy veškeré povinné náležitosti vymezené v § 68 odst. 2 správního řádu. Řešení otázky, která je předmětem řízení, bylo realizováno uložením pokuty za správní delikt žalobkyně, spočívající ve skutku ve výroku popsaném. Ve

výroku rozhodnutí je rovněž uvedeno, podle kterých ustanovení zákona bylo rozhodováno, konkrétně se jedná o § 72 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, aplikované v důsledku porušení předpisů Evropských společenství (Evropské unie) na úseku veterinární péče, a to čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005 ve spojení s přílohou I kapitola 3 bod 3.2 téhož nařízení. Ve výroku byla řádně označena žalobkyně jako účastník řízení, uvedena lhůta ke splnění povinnosti (splatnost), jakož i další údaje potřebné k jejímu řádnému splnění (číslo účtu, na který má být částka poukázána).

Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že ve výroku přezkoumávaného rozhodnutí jsou obsaženy rovněž veškeré náležitosti, které vymezil rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, totiž že výrok přezkoumávaného rozhodnutí musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Co do místa a času spáchání je ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vymezeno, že protiprávního jednání se žalobkyně dopustila v provozovně Novák maso-uzeniny, Ašská ulice, Cheb, a správní delikt byl spáchán v období roku 2009, když dne 9. 2. 2010 byla v provozovně uskutečněna kontrola pracovníky veterinárního dozoru, při níž bylo pochybení zjištěno, přičemž došetření proběhlo při kontrole dne 23. 4. 2010. Co se týče vymezení způsobu spáchání a dalších skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, je nutno poznamenat, že tyto náležitosti mohly být ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vymezeny srozumitelněji. Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že při vynaložení patřičné pozornosti lze i tyto skutečnosti z poněkud komplikované a šroubovité skutkové věty, jak byla tato správním orgánem prvního stupně naformulována, seznat. Výrok je pak třeba označit za srozumitelný i s přihlédnutím k důkladnému odůvodnění jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak zejména rozhodnutí stěžovatelky jako správního orgánu druhého stupně. Z hlediska soudního přezkumu přitom tvoří rozhodnutí obou správních orgánů jeden celek (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80).

Z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je srozumitelné, že pokuta byla uložena za skutek spočívající v tom, že žalobkyně jako provozovatel potravinářského podniku v rozporu s platným právem nezajistila odběr vzorků a provedení zákonem požadovaných mikrobiologických vyšetření (zkoušek) masných polotovarů, tak jak je jí tato povinnost uložena v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005 a konkretizována v příloze I kapitola 3 bod 3.2 téhož nařízení, a to za účelem validace (ověření) řádného fungování postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe. Zásady HACCP přitom představují soubor stálých postupů, sloužících k analýze rizik a kritických kontrolních bodů (v původním anglickém znění *Hazard Analysis and Critical Control Points,* odtud rovněž zkratka HACCP). Konkrétní obsah zásad HACCP je vymezen v čl. 5 a navazujících ustanoveních nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 852/2004, o hygieně potravin, ve znění pozdějších předpisů, přičemž nařízení Komise č. 2073/2005 bylo přijato za účelem provedení tohoto nařízení. Z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se dále podává, že pokuta byla žalobkyni uložena poté, co bylo při kontrole provedené dne 9. 2. 2010 zjištěno, že za období roku 2009 byl pracovníkům

veterinárního dozoru ohledně provozovny Ašská předložen pouze jeden výsledek laboratorního vyšetření.

Nejvyšší správní soud dodává, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je sice obtížněji pochopitelný, jak bylo nicméně uvedeno výše, tato skutečnost však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Ke komplikované formulaci výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimoto významně přispěla samotná žalobkyně, neboť správní orgán považoval za potřebné ve výroku poukázat na dlouhodobé, opakované a úmyslné porušování předmětné právní úpravy ze strany žalobkyně.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i s navazující námitkou stěžovatelky, totiž že městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není patrné, čím se žalobkyně dopustila porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005, neboť v rozhodnutí správních orgánů nebylo provedeno rozlišení správního deliktu podle čl. 4 odst. 1 na jedné straně a odst. 2 na druhé straně.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je uveden přímý odkaz na porušení ustanovení čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005, konkretizovaných v příloze I kapitola 3 bod 3.2 téhož nařízení. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož i v odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelky jako správního orgánu druhého stupně, je pak provedeno výstižné a dobře srozumitelné rozlišení obou ustanovení. Je zde vyloženo, že čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 stanoví obecnou povinnost provádět mikrobiologická vyšetření; odst. 2 téhož ustanovení pak konkretizuje tuto povinnost stanovením četnosti, v jaké musejí provozovatelé potravinářských podniků provádět odběry vzorků za účelem jejich mikrobiologického rozboru. Takové rozlišení aplikace čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 na straně jedné a odst. 2 téhož ustanovení na straně druhé považuje Nejvyšší správní soud za zcela dostačující.

V odůvodnění rozhodnutí stěžovatelka dále, vycházejíc z výše uvedených ustanovení nařízení č. 2073/2005, vyložila, že žalobkyně byla povinna provádět odběr vzorků v provozovně Ašská a jejich laboratorní vyšetření nejméně jednou týdně, avšak tyto odběry v rozporu se zákonem nezabezpečila. Lze dodat, že nařízení umožňuje snížení četnosti odběrů na jednou za 14 dní, pokud jsou po určitý počet po sobě jdoucích týdnů (např. 6 či 30) získávány vyhovující výsledky. Stejně tak malé jatky a zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, mohou být z požadavků na četnost odběru vzorků vyňaty, je-li to na základě analýzy rizik opodstatněné a schválí-li to příslušný orgán. Ze spisového materiálu předloženého Nejvyššímu správnímu soudu však není patrné, že by žalobkyni jako provozovateli potravinářského podniku (tj. podniku, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin, jak vymezuje čl. 3 bod 2 nařízení č. 178/2002) bylo uděleno schválení ke snížení povinné minimální četnosti odběrů vzorků či že by žalobkyně o takové schválení alespoň usilovala.

Nejvyšší správní soud s odkazem na svoji výše citovanou konstantní judikaturu uzavírá, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje řádně formulovaný

výrok, v něm je obsažen konkrétní popis skutku, kterého se žalobkyně dopustila a pro který jí byla uložena pokuta. Výrok byl formulován tak, že je z něho jednoznačné a nepochybné, jakého správního deliktu se žalobkyně dopustila a podle jakého ustanovení zákona jí byla uložena pokuta. V projednávané věci proto nebyly naplněny podmínky pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatelky pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a městský soud pochybil, pokud toto ustanovení na projednávanou věc aplikoval. V této souvislosti je mimoto třeba poukázat na jinou část odůvodnění výše citovaného usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posuzoval důsledky opomenutí specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, přičemž konstatoval, že *„rozhodnutí č. j. 3 Ads 21/2004 - 55 nedostatek této specifikace neztotožnilo s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale s nezákonností ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. S takovým posouzením lze souhlasit. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost by bylo jen rozhodnutí neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku ani v odůvodnění, případně za přistoupení jiných vad. Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].“*

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal důvodnými výše uvedené stěžejní námitky, dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se již nezabýval, neboť by to bylo nadbytečné.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, napadeného rozhodnutí žalované, jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a veškeré spisové dokumentace k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. *„zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“* Na městském soudu tak především bude, aby znovu projednal žalobu žalobkyně proti napadenému rozhodnutí žalované, a to vycházeje z právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v tomto rozsudku, totiž že napadené rozhodnutí žalované není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. září 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu