

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Jiřího Pally 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, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2012, č. j. 11 A 16/2011 - 59,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 16/2011 – 59, ze dne 24. 5. 2012, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované ze dne 2. 11. 2010, č. j. 2010/3167/SVS, bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „správní řád“) změněno rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 6. 4. 2010, č. j. 2010/634/KVSA/VHI, tak, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se vypouští odstavec, kterým byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč. 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 25 000 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 kapitola 3 bod 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, Na Poříčí 23, Praha 1 (dále též „provozovna Na Poříčí"), 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 22. 4. 2009 bylo zjištěno, že za období od 1. 3. 2009 nebyl žalobkyní ohledně provozovny Na Poříčí předložen žádný protokol o kontrole; byly předloženy toliko protokoly o zkouškách provedených na dvou jiných filiálkách žalobkyně (Rychnov nad Kněžnou a Praha 4 – Novodvorská), přičemž jednotlivé vzorky tvořila pouze jedna jednotka. Podle nařízení č. 2073/2005 bylo přitom pro provozovnu Na Poříčí, jakož i pro každou další provozovnu žalobkyně třeba předložit minimálně šest protokolů o zkouškách vyšetřovaných vzorků masných polotovarů na salmonelu a Escherichia coli (prováděných alespoň jednou týdně); navíc každý ze vzorků musí být tvořen pěti jednotkami.

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 Na Poříčí nejméně jednou týdně; tyto odběry ovšem žalobkyně v rozporu se zákonem nezabezpečila. Ke změně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, spočívající ve vypuštění povinnosti žalobkyně nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč, žalovaná přistoupila z toho důvodu, že správní orgán prvního stupně vede souběžně šest správních řízení pro tentýž správní delikt, a to pro každou pražskou provozovnu žalobkyně zvlášť. Tento postup zvolil správní orgán prvního stupně z důvodu přehlednosti, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o správní řízení vedená pro tentýž správní delikt, rozhodnutí jsou obdobná a v minulosti bylo ohledně těchto provozoven vedeno jediné společné řízení, je namístě, aby byla paušální náhrada nákladů uložena pouze v jednom ze správních řízení. Žalovaná konstatovala, že na rozdíl od původního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v této věci ze dne 29. 7. 2009, č. j. 2009/1293/KVSA, které bylo k odvolání žalobkyně zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 5. 1. 2010, č. j. 2009/4042/SVS, byly v novém rozhodnutí odstraněny veškeré vytknuté vady a toto bylo vydáno zcela v souladu se zákonem. Správní orgán prvního stupně zejména řádně odůvodnil, proč bylo ohledně každé provozovny žalobkyně vedeno samostatné správní řízení. Rovněž odůvodnění výše uložené pokuty shledala žalovaná v souladu se zákonem, přičemž tato vychází z přesně zjištěného stavu věci a je přiměřená protiprávnímu jednání žalobkyně. Žalovaná zdůraznila, že mikrobiologickou nezávadnost masných polotovarů a správnost výrobních postupů lze ověřit jedině na základě mikrobiologického rozboru odebraných vzorků; tyto skutečnosti nelze verifikovat žádným jiným způsobem, jak se domnívá žalobkyně. Neztotožnila se 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“).

Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila žalobou ze dne 15. 1. 2011, ve které navrhla, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost a současně byla žalované uložena povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Namítala, že v jejím případě se jedná toliko o malou maloobchodní produkci masných polotovarů (špízů, mletého masa, masových směsí apod.), spočívající ve zpracování výsekového masa pocházejícího od dodavatelů, kteří sami jsou pod stálým veterinárním dozorem, přičemž polotovary jsou určeny přímo konečnému spotřebiteli. Výrok napadeného rozhodnutí považuje za nezákonný, neboť z něj není patrné, kdo byl účastníkem odvolacího řízení, jaká otázka v něm byla řešena a v jakém konkrétním jednání mělo protiprávní jednání žalobkyně spočívat, jakož ani kdo odvolání podal a kdy. Dále namítala, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně postrádá řádné odůvodnění výše uložené pokuty, toto je totožné s původním rozhodnutím správního orgánu prvního stupně v této věci ze dne 29. 7. 2009, kterým však byla uložena diametrálně odlišná pokuta ve výši 110 000 Kč. Rovněž nebylo řádně odůvodněno, proč nebyla řízení vedená v téže době a pro tentýž správní delikt v různých provozovnách žalobkyně projednána v jediném správním řízení, tak jako tomu bylo v minulosti. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí nevypořádala s námitkami žalobkyně a jejím vyjádřením k podkladům rozhodnutí, čímž porušila § 68 odst. 3 správního řádu. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle žalobkyně mimoto není patrné, kdy bylo vypraveno a žalobkyně si není vědoma, že by jí byl doručen protokol o kontrolním řízení. Dále namítala, že správní orgány nerozlišily, v čem spočívalo porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 na jedné a odst. 2 téhož ustanovení na druhé straně. Zdůraznila, že respektuje povinnost zabezpečit nezávadnost potravin, byť nepředkládá mikrobiologické rozbory v požadovaném množství, jak by si správní orgány přály. Žalobkyně neprovozuje ani jatka, ani závod, a domnívá se proto, že se na ni příslušná ustanovení nařízení č. 2073/2005 vůbec nevztahují. Tato úprava se vztahuje pouze na velkovýrobce, jakým však ona není. Totéž dovozuje i z § 24a veterinárního zákona. Požadavky správních orgánů jsou podle ní v rozporu s volným pohybem zboží jako jednou ze základních svobod vnitřního trhu Evropské unie, konkrétně čl. 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178/2002“). Co do výkladu a aplikace nařízení č. 2073/2005 a nařízení č. 178/2002 na svůj případ navrhla předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 5. 2012, č. j. 11 A 16/2011 - 59, napadené rozhodnutí žalované ze dne 2. 11. 2010 zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku neshledal důvody pro vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí. Poukázal na § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu a konstatoval, že dojde-li zčásti ke zrušení nebo změně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je odvolací správní orgán povinen ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdit. Neshledal důvodnou námitku, že žalobkyně nepostupuje nezákonně, pokud nepředkládá mikrobiologické rozbory v množství požadovaném správními orgány. Ze znění přílohy I kapitola 3 bod 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. 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; totéž vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 182/2008 Sb., kterým bylo předmětné ustanovení do veterinárního zákona vloženo. Městský soud konstatoval, že správní orgán prvního stupně se v nyní přezkoumávaném rozhodnutí ze dne 6. 4. 2010 na rozdíl od svého původního rozhodnutí ze dne 29. 7. 2009 vyvaroval vad, pro které bylo toto rozhodnutí zrušeno. V rozporu se zákonem neshledal ani skutečnost, že správní orgán prvního stupně vedl ohledně každé provozovny žalobkyně samostatné řízení, neboť tento postup správní orgán řádně odůvodnil a i žalovaný se s ním ztotožnil; tento 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 a odst. 2 na druhé straně. V tomto ohledu shledal městský soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Vycházel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publikováno 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.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2012 se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 4. 6. 2012, 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.“), ve které 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 podle jejího přesvědčení jasná, určitá a srozumitelná. Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje údaje spočívající v popisu skutku uvedením místa, času a 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 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 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 dále uvedla, že si je vědoma pochybení spočívajícího v tom, že ve výroku napadeného rozhodnutí chybí údaj, že v částech nedotčených změnou se napadené rozhodnutí potvrzuje. V této souvislosti ovšem poukázala na to, že městský soud tuto vadu uvádí v rámci vypořádání žalobních námitek i přesto, že tato vada v žalobě vůbec nebyla namítána. Městský soud se navíc s touto vadou nevypořádal, a zatížil tak svůj rozsudek v této části odůvodnění nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka je toho názoru, že pokud změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že toliko vypustila samostatný a na zbytku výroku nezávislý odstavec týkající se náhrady nákladů řízení, je zřejmé, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o věci samé se žádným způsobem nezměnil. Bylo tak způsobem nevzbuzujícím pochybnosti vysloveno, jak stěžovatelka naložila s přezkoumávaným rozhodnutím jako celkem, přičemž v odůvodnění je tato změna, provedená ve prospěch žalobkyně, řádně vysvětlena. Toto formální opomenutí podle stěžovatelky nemůže mít vliv na přezkoumatelnost ani vykonatelnost rozhodnutí.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 7. 2012 navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Poukázala na změny v organizačním uspořádání Státní veterinární správy s účinností od 1. 1. 2012, provedené v důsledku novelizace veterinárního zákona zákonem č. 308/2011 Sb., a vyjádřila pochybnosti, zda by jako stěžovatelka měla být označována Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy nebo přímo Státní veterinární správa, která jediná má právní

subjektivitu. Dodala, že rovněž její jednotlivé provozovny nemají právní subjektivitu, a je tedy podle ní otázkou, zda správní orgány neporušily zásadu *ne bis in idem* (opakovaný postih za totéž), pokud žalobkyni postihovaly za tentýž správní delikt, spáchaný toliko na různých provozovnách. Vyjádřila svůj souhlas se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tento je zejména stěží pochopitelný a není zřejmé, v čem spočívá prvek „opakovaného porušení" jejích povinností stanovených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005 a zda se nejednalo o porušení trvající. Znovu namítala, že není klasickým výrobcem, nýbrž provozuje maloobchodní prodejny, a nebylo tedy třeba u ní kontroly provádět. Uvedla, že absenci části výroku, že v částech nedotčených změnou se napadené rozhodnutí potvrzuje, v žalobě na rozdíl od jiných obdobných řízení skutečně nenamítala, k této vadě však byl soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Odůvodnění napadeného rozsudku je podle jejího názoru přezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti 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 ustanovením § 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, publikováno pod č. 1546/2008 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <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 správní soudu bylo přezkoumat, zda výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně naplňuje požadavky výše citovaného ustanovení správního řádu a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Dospěl 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 6. 4. 2010 je formulován tak, že žalobkyni „*se za správní delikt dle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona pro opakované porušení povinností stanovených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005, konkretizovaných v příloze I kapitola 3 bod 3.2 téhož nařízení, kterého se dopustila tím, že ve své provozovně Novák maso-uzeniny, Na Poříčí 23, 110 00 Praha 1 (dále jen provozovna Na Poříčí 23), jak bylo zjištěno dne 22. 4. 2009, 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, když byly předloženy pouze dva protokoly o zkoušce, a to ještě na filiálku Rychnov nad Kněžnou a filiálku Praha 4 – Novodvorská, přičemž jednotlivé vzorky tvořila pouze 1 jednotka, místo minimálně šesti protokolů o zkoušce na salmonelu a E. coli vyšetřovaných vzorků masných polotovarů tvořených 5 jednotkami pro tuto provozovnu za období od 1. 3. 2009 až 22. 4. 2009, ukládá dle § 72 odst. 3 písm. c) veterinárního zákona pokuta ve výši 25 000 Kč (slovy dvacet pět tisíc korun českých)." Následuje údaj o splatnosti pokuty a odstavec obsahující výrok o uložení povinnosti nahradit náklady řízení, který byl napadeným rozhodnutím stěžovatelky jako správního orgánu druhého stupně vypuštěn.

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 § 72 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona, aplikovaných 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, Na Poříčí 23, Praha 1, a správní delikt byl spáchán v období od 1. 3. 2009 do 22. 4. 2009, když tohoto dne byla v provozovně uskutečněna kontrola pracovníky veterinárního dozoru, při níž bylo pochybení zjištěno. 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 (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno 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; 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 22. 4. 2009 zjištěno, že za období od 1. 3. 2009 do dne kontroly nebyl pracovníkům veterinárního dozoru ohledně provozovny Na Poříčí předložen žádný protokol o mikrobiologickém vyšetření.

Ve výroku rozhodnutí je následně za účelem komplexního popisu okolností spáchání správního deliktu obsažen dodatečný údaj, který je v kontextu řízení spíše nadbytečný až matoucí, nic však nemění na přezkoumatelnosti rozhodnutí, totiž že žalobkyní byly namísto protokolů o mikrobiologických vyšetřeních provedených na provozovně Na Poříčí předloženy toliko protokoly o mikrobiologických zkouškách provedených na dvou jiných pobočkách, konkrétně filiálkách Rychnov nad Kněžnou a Praha 4 – Novodvorská, přičemž za každou filiálku byl odevzdán jeden protokol. Správní orgán prvního stupně pak v zájmu důkladného vymezení skutku zahrnul do výroku údaj, že navíc i v případě těchto protokolů, odevzdaných namísto protokolů o vyšetřeních provedených na kontrolované pobočce Na Poříčí, byly odebrané vzorky tvořeny pouze jednou jednotkou, přičemž však podle nařízení č. 2073/2005 bylo třeba ohledně každé provozovny žalobkyně předložit minimálně šest protokolů o zkouškách vyšetřovaných vzorků masných polotovarů na salmonelu a Escherichia coli (prováděných v předmětném období od 1. 3. 2009 do 22. 4. 2009 alespoň jednou týdně) a každý ze vzorků musí být navíc tvořen pěti jednotkami.

Nejvyšší správní soud dodává, že se sice ztotožňuje s tvrzením žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, totiž že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je obtížněji pochopitelný, jak bylo nicméně uvedeno výše, tato skutečnost nemá vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Ke komplikované formulaci výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimoto významně přispěla sama žalobkyně, neboť správní orgán považoval za potřebné ve výroku poukázat na dlouhodobé, opakované a úmyslné porušování předmětné právní úpravy ze strany žalobkyně. V projednávané věci se pak nemohlo jednat o porušení zásady opakovaného postihu ze totéž *(ne bis in idem),* neboť správní orgány žalobkyni sice postihovaly za správní delikty naplňující tutéž skutkovou podstatu, vždy se však jednalo o postih za jiný skutek – jednání téhož druhu, ale realizované na jiné provozovně 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 a odst. 2 na druhé straně.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je veden 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 (s. 3), jakož i v odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelky jako správního orgánu druhého stupně (s. 9) 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 povinnosti 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 Na Poříčí a jejich laboratorní vyšetření nejméně jednou týdně; tyto odběry ovšem 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 pokuta uložena. 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, kde 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 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 nezákonné pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. V rámci posouzení věci pak městský soud mimo jiné v intencích § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. zváží, zda je namístě přezkoumávat, zda výrok napadeného rozhodnutí žalované odpovídá požadavkům § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu za situace, kdy tato vada (tento žalobní bod) nebyla v žalobě namítána.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 věty 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 5. září 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu