

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA, s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 613/8, Praha 7, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 1. 2015, č. j. SVS/2014/096523-G, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, ze dne 27. 4. 2016, č. j. 52 A 20/2015 - 216,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, ze dne 27. 4. 2016, č. j. 52 A 20/2015 - 216, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně požádala Krajskou veterinární správu Státní veterinární správy pro Pardubický kraj (dále též „KVS“ či „správní orgán prvního stupně“) o udělení výjimky ze zvláštní četnosti odběru vzorků masných polotovarů stanovené v příloze I kapitole 3 bodu 3.2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny (dále jen „nařízení č. 2073/2005“), a to ve vztahu k maloobchodní provozovně Novák maso uzeniny se sídlem Hradecká 1122, Holice. Tím usilovala o snížení frekvence odběru vzorků masných polotovarů (mletých masných polotovarů, masných polotovarů marinovaných a masných polotovarů smíšených). KVS rozhodnutím ze dne 10. 10. 2014, č. j. SVS/2014/076611-E, žádosti žalobkyně vyhověla v části týkající se snížení četnosti odběru vzorků masných polotovarů marinovaných a smíšených, naopak ji zamítla v části vztahující se k masným polotovarům mletým (II. výrok rozhodnutí správního orgánu

prvního stupně). Shledala, že podle jejích zjištění v dané provozovně nebyly mleté masné polotovary vyráběny v malém množství, tedy v rozsahu do 500 kg měsíčně, nýbrž v průměrném množství 1.191 kg měsíčně v období ledna až července 2014.

[2] Žalobkyně napadla II. výrok rozhodnutí KVS odvoláním, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí KVS v napadené části potvrdila. Žalovaná připomněla, že pojem „mleté maso a masné polotovary v malém množství“ 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 výrobků již potenciálně ohrožovalo velmi početnou skupinu spotřebitelů. Žalované ostatně nebyl znám žádný případ, kdy by byla výjimka nad rámec takto určeného limitu udělena. Ze skutečnosti, že jsou dotčené provozovny „maloobchodem“ ve smyslu relevantní právní úpravy, nelze podle žalované dovodit, že vyrábějí jen malé množství masných polotovarů. V neprospěch žalobkyně svědčí podle žalované také skutečnost, že v minulosti důsledně neplnila povinnosti provozovatele potravinářského podniku. Při kontrolách v letech 2011 a 2012 neumožnila inspektorům vstup do její provozovny. Bylo také zjištěno, že žalobkyně neodebírala vzorky v předepsané četnosti, čímž vzbuzovala pochybnosti o zdravotní nezávadnosti jí vyráběných masných polotovarů.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, který ji napadeným rozsudkem zamítl.

[4] Ke stěžejní otázce snížení frekvence odběru vzorků krajský soud připomněl, že pro snížení počtu odběru vzorků je nutné kumulativní splnění stanovených požadavků, k čemuž v daném případě nedošlo. V případě žalobkyně se nejednalo o provozovnu vyrábějící malé množství mletého masa a masných polotovarů, proto nebylo možno uvažovat o vynětí z odběru vzorků, ani o snížení četnosti odběru vzorků, které by muselo být navíc podloženo a prokázáno vyhovujícími výsledky na výskyt mikroorganismů po stanovenou dobu.

[5] 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 jako 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.

[6] Krajský soud k otázce výkladu tohoto pojmu odmítl možnost použití *analogie iuris* § 24a zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon). Limity v něm uvedené jsou definovány pro vymezení provozoven maloobchodu, na které se vztahují předpisy Evropské unie upravující zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných

produktů. Nejedná se tedy o vymezení limitu pro odběr vzorků. Ze skutečnosti, že provozovny vyrábějící méně než 7,5 t masných výrobků týdně, jsou zařazeny mezi provozovny maloobchodu, nelze dovozovat, že tyto provozovny splňují také hranici „malého množství“ masných polotovarů a mletého masa pro účely stanovení četnosti odběru vzorků.

[7] Krajský soud odmítl i námitku žalobkyně, že limit 500 kg je nepřiměřený. 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. Poukázal však na skutečnost, že 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.

[8] Za nedůvodnou označil krajský soud i námitku špatného rozdělení skupin resp. druhů, které mají splňovat výše uvedený limit. Sama žalobkyně v žádosti uvedla následující rozdělení polotovarů nabízených v provozovně v Holicích: mleté masné polotovary – 1.250 kg, masné polotovary marinované – 350 kg a masné polotovary smíšené – 200 kg. Jak vyplývá ze soudního spisu, žalovaná rozděluje polotovary do skupin podle způsobu jejich technologické úpravy či technologického způsobu výroby a v tomto smyslu také používá namísto označení „skupina“ pojem „druh“ polotovaru. Činí tak vzhledem k tomu, že konkrétní technologický postup s sebou nese typická hygienická rizika. Podrobnější rozdělování těchto skupin nemá z hlediska hygienických a veterinárních předpisů opodstatnění, jelikož rozmělnění produkce masa vyráběného stejným technologickým postupem do více podskupin by vedlo k obcházení právní úpravy vztahující se k četnosti odběru vzorků. Pouhým rozdělením do podskupin by byla domněle snížena produkce masa v jednotlivých skupinách (resp. druzích podle technologického postupu výroby), aby byl splněn základní předpoklad „malého množství“ pro udělení výjimky z četnosti odběru vzorků.

[9] Krajský soud nepřisvědčil ani další námitce žalobkyně, podle níž nebylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podepsáno osobou k tomu oprávněnou. Návrh na doložení nepřítomnosti ústředního ředitele žalované označil krajský soud za bezpředmětný a nadbytečný.

[10] Nakonec jako opodstatněnou neshledal ani námitku, že napadeného rozhodnutí nebylo opatřeno elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby.

III.

[11] Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, alternativně navrhla i zrušení napadeného rozhodnutí žalované a rozhodnutí KVS.

[12] Stěžovatelka uvedla, že v projednávané věci je veden spor o výklad neurčitého právního pojmu „mleté maso a masné polotovary v malých množstvích“. Tento výklad je plně přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví, neboť definice neurčitého právního pojmu je otázkou právní, nikoliv odbornou. Byť tuto úvahu v rozsudku uvedl i krajský soud, z dalších pasáží rozsudku vyplývá, že hranici 500 kg posuzoval jako otázku odbornou, nikoli právní, čímž se podle stěžovatelky dopustil nezákonnosti.

[13] Krajský soud se podle stěžovatelky nedostatečně zabýval otázkou, zda žalovaná dostatečně zdůvodnila stanovení hranice 500 kg mletého masa a masných polotovarů jako „malého množství“ výrobků. Z napadeného rozsudku není seznatelné, proč právě hranici 500 kg lze považovat za oprávněnou a souladnou s evropskými principy ochrany spotřebitele a z jakého důvodu by vyšší hranice měla ohrožovat veřejný zájem na ochraně zdraví spotřebitele. Stěžovatelka tvrdila, že z napadeného rozhodnutí nemohla rozpoznat, proč je hranice „malého množství“ nastavena právě ve výši 500 kg a ne jinak. Napadený rozsudek je proto podle stěžovatelky nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[14] Bez odezvy krajského soudu zůstal i stěžovatelčin poukaz na zásadu *in dubio mitius*, kterou bylo namístě uplatnit už proto, že i samy orgány veterinární správy uznávají nejasnost a neurčitost nařízení č. 2073/2005 v otázce výkladu pojmu „malého množství“. Krajský soud nereagoval ani na námitku stěžovatelky, podle níž měly správní orgány uplatnit *analogii iuris*, neboť při interpretaci neurčitého právního pojmu, který není v nařízení č. 2073/2005 vyložen, je třeba přihlédnout k tomu, jak je malé množství masa definováno v jiných předpisech. Krajský soud měl proto zohlednit definici obsaženou v § 5 odst. 1 písm. c) a g) 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. Stěžovatelka legitimně, leč marně, očekávala, 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. Žalovaná postupovala libovolně, porušila princip legitimního očekávání, právní jistoty, předvídatelnosti práva, jakož i princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu, čímž porušila čl. 1 odst. 1 Ústavy.

[15] Stěžovatelka dále upozornila, 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 něj by v Německu schválení výjimky mohly dosáhnout 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) v e-mailové odpovědi na dotaz stěžovatelky 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.

[16] Kdyby se předmětná stěžovatelčina prodejna nacházela na území Spolkové republiky Německo nebo Rakouské republiky, povinnost provádět odběry vzorků by ji nestíhala zdaleka v takové četnosti, jako tomu je na území České republiky. Stěžovatelka připustila, že výklad neurčitého 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 Evropské unie. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda 1.200 kg mletých masných polotovarů měsíčně představuje „mleté maso a masné polotovary v malých množstvích“ ve smyslu poslední věty přílohy I, kapitoly 3, bodu 3.2 nařízení č. 2073/2005.

[17] Stěžovatelka připomněla, že v předmětné maloobchodní provozovně Novák maso–uzeniny v Holicích se vyrábí průměrně zhruba 1.200 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. Stěžovatelka upozornila 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 o sobě může zdraví spotřebitelů ohrozit.

[18] Stěžovatelka dále upozornila na nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost 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 (schválenou) výrobnu masných polotovarů. Zároveň však žalovaná fakticky klade na zvláštní hygienická pravidla důraz, když se snaží odůvodnit, proč stěžovatelce nepovolila nižší frekvenci odběru vzorků. Stěžovatelka zdůraznila, že její prodejna je registrovanou provozovnou maloobchodu. Ve smyslu § 24a zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon) se na ni nevztahují nařízení Evropské unie (č. 853/2004 a č. 854/2004) upravující zvláštní (a přísnější) hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu a organizaci úředních kontrol živočišných produktů, jelikož nevyrábí týdně více něž 7,5 t masných výrobků. Pokud jsou na provozovnu stěžovatelky kladeny mírnější požadavky a zvláštní

hygienická pravidla se na ni nevztahují, nevidí důvod, proč by jí neměla být povolena výjimka z četnosti odběru vzorků.

[19] V metodickém návodu Státní veterinární správy č. 3/2011 (dále také jen „metodický návod č. 3/2011“) je navíc definován pojem „malá porcovna“ jako taková porcovna, v níž se týdně porcují nejvýše 2 tuny masa. Předmětné stěžovatelčiny prodejny jsou registrovány i jako porcovny, takže je třeba pokládat je za malé porcovny, a tudíž v nich má být možné snížit četnost odběru vzorků.

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti vytýkala i skutečnost, že krajský soud nejdříve uvedl, že analýza rizik má být prováděna teprve tehdy, pokud subjekt splňuje podmínku výroby většího než „malého množství“. Sám však v rozsudku analýzu rizik ve vztahu ke stěžovatelce v podstatě provedl, ačkoli dospěl k závěru, že stěžovatelka podmínku „malého množství“ nesplňuje. Stěžovatelka proto podezřívá krajský soud z toho, že úmyslně poskytl správním orgánům návod, jak v jejím případě výjimku neudělit i tehdy, pokud by podmínku „malého množství“ splnila, a tím ji poškodit. Takový návod stěžovatelka považuje za rozporný s principy správního soudnictví.

[21] Stěžovatelka nesouhlasila také s tím, že žalovaná dělí jednotlivé masné polotovary do skupin, ačkoliv dle její vlastní argumentace se hranice ve výši 500 kg měsíčně vztahuje na každý jednotlivý druh, nikoliv skupinu masných polotovarů. Stěžovatelka již na začátku roku 2013 ve svých žádostech adresovaných orgánům veterinární správy rozdělovala svoje polotovary na jednotlivé druhy (vepřová směs, hovězí směs, míchaná směs, Novákova krkovička ke grilování, Novákovo žebírko ke grilování, vepřová plec na gril a podobně), jichž vyrábí v každé své prodejně nanejvýše 500 kg měsíčně. Orgány veterinární správy však rozdělily tyto polotovary na skupinu mletých masných polotovarů, skupinu masných polotovarů marinovaných a skupinu masných polotovarů smíšených.

[22] S poukazem na své žádosti adresované jednotlivým krajským veterinárním správám, jež navrhla k provedení jako důkazy, upozornila, že 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 hranice pro umožnění snížení četnosti odběru vzorků se týká každého jednotlivého druhu masných polotovarů, a neuváděla pojem „skupina“. Tedy to, co nyní označuje jako „druh“, dříve označovala pouze jako „skupinu“. Stěžovatelka trvala na tom, že v každé předmětné prodejně vždy vyráběla méně než 500 kg každého jednotlivého „druhu“ masných polotovarů, takže i kdyby přijala hranici 500 kg pro každý jednotlivý druh masného polotovaru jako správnou, pak tuto podmínku splnila a snížení četnosti odběru vzorků jí mělo být povoleno.

[23] Stěžovatelka též nesouhlasila s krajským soudem, který ve shodě s žalovanou uzavřel, že pojmy „skupina“ a „druh“ jsou synonyma. Podle stěžovatelky je „druh“ podmnožinou pojmu „skupina“. Již před krajským soudem přitom podpořila svůj názor klasifikací organismů v jiných odvětvích přírodních věd, přičemž tato svoje tvrzení podložila důkazy. Ty však krajský soud bez odůvodnění neprovedl a s touto argumentací

stěžovatelky se nevypořádal. Rozsudek krajského soudu je v tomto bodě nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Jelikož se krajský soud nevypořádal s důkazními návrhy, je zde i jiná vada řízení před krajským soudem.

[24] Stěžovatelka trvala na tom, že skupina je jakési seskupení, tedy množství více jednotlivin, kdežto „druh“ je právě pouhá jednotlivost. Druh je tedy podmnožinou skupiny, což stěžovatelka dokládala na příkladech z taxonomie v přírodních vědách, zejména na taxonomickém zařazení topolu, akvarijních krevetek a na taxonomických systémech bakterií, přičemž vycházela z internetových zdrojů, jejichž provedení navrhla 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 tedy stěžovatelce nebyla v projednávané věci udělena výjimka, jde o postup rozporný se stranou 15 metodického návodu č. 3/2011, tedy interního předpisu, kterého se stěžovatelka může podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 - 22, dovolávat ve správním řízení i ve správním soudnictví.

[25] Stěžovatelka dále upozornila, že se krajský soud nevypořádal s mnoha jejími důkazními návrhy. V žalobě totiž navrhovala provedení důkazu dvěma doklady o registraci prodejny. Ačkoli z protokolu o jednání ze dne 27. 1. 2016 vyplývá, že důkaz dokladem o registraci byl proveden, není zřejmé, zda byl proveden důkaz oběma doklady o registraci. Stěžovatelka dále navrhovala provedení důkazu žádostmi o udělení výjimek ze dne 24. 4. 2013, výzvami správního orgánu prvního stupně 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 (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

[26] Krajský soud při jednání dne 27. 1. 2016 ukončil dokazování. Následně však k návrhu žalované provedl další důkazy (oznámení o ukončení činnosti stěžovatelky v provozovně ze dne 21. 4. 2015, výzva k odstranění nedostatků podání ze dne 29. 6. 2015, doklad o registraci společnosti), k nimž se stěžovatelka neměla možnost vyjádřit. Stěžovatelka proto namítala, že došlo k porušení § 123 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Řízení je tudíž stiženo jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Stěžovatelka tyto důkazy považovala za nadbytečné a svůj názor v tomto směru vyjádřila již při jednání u krajského soudu. Za pochybení stěžovatelka považovala i to, že krajský soud sice provedl důkaz podpisovým řádem, jmenovacím dekretem ze dne 25. 4. 2005, organizačním řádem Státní veterinární správy, v napadeném rozsudku však tyto důkazy nehodnotil; tím porušil § 157 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a zasáhl tak do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

[27] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je podle stěžovatelky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů i proto, že neobsahuje takřka žádné úvahy, které jej vedly k zamítnutí žádosti o udělení výjimky z četnosti odběru vzorků a které jej vedly ke stanovení hranice „malého množství“ na 500 kg. Odůvodnění rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně řádně doplnila teprve žalovaná. Stěžovatelka namítala, že žalovaná svým postupem způsobila, že došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení a k porušení základní zásady činnosti správních orgánů ve smyslu § 2 odst. 4 s. ř. Proti rozhodnutí žalované se totiž stěžovatelka již nemohla bránit odvoláním. Byla tak připravena o jednu přezkumnou instanci. Žalovaná podle stěžovatelky nepřezkoumávala rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (jelikož vzhledem k chybějícímu odůvodnění nebylo co přezkoumávat), nýbrž jej zcela zastoupila. V případě, že by soudy aprobovaly postup žalované, v podstatě by umožnily správním orgánům prvního stupně rozhodnutí neodůvodňovat vůbec s tím, že by po podaném odvolání odůvodnění doplnila teprve žalovaná. Správní orgány podle stěžovatelky porušily zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Stěžovatelka také poukázala na skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahovalo obdobné odůvodnění jako rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina č. j. SVS/2014/065657-J, které žalovaná zrušila pro nepřezkoumatelnost. Jestliže bylo nepřezkoumatelné rozhodnutí č. j. SVS/2014/065657-J, muselo být podle stěžovatelky nutně nepřezkoumatelné i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v nyní projednávané věci. Jako takové jej proto měla žalovaná zrušit. Jestliže tak neučinila, zatížila vadou nepřezkoumatelnosti rovněž napadené rozhodnutí. Ačkoli stěžovatelka tyto námitky vznášela již v doplnění žaloby, krajský soud se s nimi opomněl vypořádat. Vyjádřil se pouze k námitce nerovného zacházení se stěžovatelkou ve vztahu ke srovnatelným subjektům.

[28] Konečně stěžovatelka k otázce podepisování rozhodnutí KVS připomněla, že vnitřní předpisy žalované a KVS opravňují náměstka ředitele KVS k podepisování rozhodnutí za ředitele KVS pouze v době nepřítomnosti nebo zaneprázdněnosti ředitele. Krajský soud námitku shledal neopodstatněnou s tím, že taková vada by nebyla způsobilá ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka však trvala na tom, že KVS měla prokázat, zda byl její ředitel zaneprázdněn či nepřítomen. Stěžovatelka si sice byla vědoma, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 - 187, vyjádřil názor odlišný od jejího názoru, měla však za to, že tímto výkladem Nejvyšší správní soud popírá smysl existence vnitřních předpisů správních orgánů. Navrhla proto, aby osmý senát postoupil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k posouzení rozšířenému senátu.

[29] Upozornila také, že napadené rozhodnutí neobsahovalo zaručený elektronický podpis, čímž došlo k porušení § 69 odst. 3 s. ř. Krajský soud k tomu uvedl, že ze stěžovatelkou předložené kopie napadeného rozhodnutí nelze zjistit, zda byla opatřena elektronickým podpisem. Poukázal však na skutečnost, že taková vada by tak jako tak nemohla zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Ostatně stěžovatelka s touto tvrzenou vadou ani zásah do svých práv nespojovala. Námitku proto hodnotil jako nedůvodnou. Stěžovatelka s poukazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, namítla, že není povinna tvrdit, jaké její právo bylo nepřipojením elektronického podpisu porušeno, nýbrž postačuje, pokud tvrdí, že jí doručené písemné vyhotovení rozhodnutí žalované elektronický podpis zkrátka neobsahovalo.

IV.

[30] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[31] Stěžovatelka v doplňujícím vyjádření zaujala obsáhlé nesouhlasné stanovisko k závěrům, jež vyplynuly z rozsudku kasačního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 235/2016 – 50, který se týkal obdobného stěžovatelčina případu. V polemice k úvahám, které v uvedeném rozsudku zaujal sedmý senát Nejvyššího správního soudu, stěžovatelka ve výsledku setrvala na svých stanoviscích, která vyjádřila v kasační stížnosti a jejím doplnění v právě souzené věci. Zejména opětovně brojila proti výkladu neurčitého právního pojmu „mleté maso a masné polotovary v malém množství“, upozornila na zásah do jejího vlastnického práva v důsledku nepovolení snížení četnosti odběru vzorků a setrvala na dříve vyslovených návrzích k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, nebo přinejmenším rozšířenému senátu ve věci výkladu zmíněného neurčitého právního pojmu a též v otázce posouzení důsledků neprokázání nepřítomnosti ředitele KVS v době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

V.

[32] 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.).

[33] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[34] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, stejně jako skutečnost, že se krajský soud vůbec nevypořádal s některými jejími důkazními návrhy přednesenými v žalobě, resp., že některé důkazní návrhy zamítl, aniž by tento svůj postup dostatečně v napadeném rozsudku odůvodnil. Vytýká tedy naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Uvedenou kasační námitkou se Nejvyšší správní soud zabýval především, neboť její důvodnost by sama o sobě postačovala ke zrušení napadeného rozsudku.

[35] Ve své ustálené judikatuře mnohokráte Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, Nejvyšší správní soud vyslovil, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.

[36] Kasační soud přitom s ohledem na výše zmíněné judikaturní závěry shledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[37] Z obsahu soudního spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovatelka v průběhu celého řízení postupně na podporu svých žalobních tvrzení navrhla řadu listinných

důkazů, které jednotlivě označila (srov. žaloba na č. l. 1 až 11 spisu, rozšíření žaloby ze dne 6. 3. 2015 na č. l. 36 až 37 spisu, doplnění repliky ze dne 8. 9. 2015 na č. l. 122 až 123 spisu, replika ze dne 27. 10. 2015 na č. l. 139 až 143 spisu). Krajský soud při jednání konaném ve věci dne 27. 1. 2016 provedl důkazy podpisovým řádem ze dne 24. 9. 2014, jmenovacím dekretem ze dne 25. 4. 2005 a organizačním řádem ze dne 29. 12. 2011, tedy listinami, jež předložila žalovaná. Uvedené důkazy se měly vztahovat k námitce podpisu správních rozhodnutí neoprávněnou osobou. Krajský soud dále provedl důkaz listinou „Oznámení o ukončení činnosti" ze dne 21. 4. 2015, výzvou KVS stěžovatelce k odstranění nedostatků ze dne 29. 6. 2015 a dále důkazem označeným jako „doklad o registraci této společnosti" (tj. stěžovatelky – poznámka kasačního soudu). Stran zbylých důkazních návrhů ať již stěžovatelky (viz výše), nebo také žalované (srov. podání ze dne 20. 4. 2015 na č. l. 61 spisu) krajský soud v protokolu o jednání uvedl, že *„[o]statní navrhované důkazy nebyly provedeny pro nadbytečnost"*, resp. že *„[d]alší dokazování nebude prováděno"*.

[38] Především je nutno přisvědčit stěžovatelce v námitce, že není zjevné, jaký konkrétní důkaz krajský soud provedl, pokud četl listinu *„doklad o registraci této společnosti"*. Součástí soudního spisu jsou totiž takové doklady tři, a to jednak na č. l. 27 ze dne 3. 8. 2009, dále na č. l. 28 ze dne 19. 12. 2014 a konečně na č. l. 157 ze dne 28. 4. 2015. Který z uvedených „dokladů" krajský soud provedl přitom nelze zjistit ani z napadeného rozsudku. Krajský soud se totiž k obsahu tohoto provedeného, avšak v protokolu o jednání zcela neurčitě identifikovaného, důkazu nikterak nevyjádřil, nehodnotil jej, ani nevyložil, jaké právně významné skutečnosti pro posouzení věci z něj zjistil, anebo naopak proč tento důkaz, byť jej provedl, nemá pro posouzení věci žádný význam, a proto se jeho hodnocením blíže nezabýval.

[39] Nejvyšší správní soud dále nepřehlédl, že krajský soud neučinil žádná skutková zjištění a nehodnotil ani další provedené důkazy, a to *„oznámení o ukončení činnosti ze dne 21. 4. 2015"* a *„výzvu k odstranění nedostatků ze dne 2. 6. 2015"*. V napadeném rozsudku o jejich provedení, obsahu a hodnocení není žádná zmínka.

[40] Za zásadní pochybení je pak třeba považovat zejména postup krajského soudu, který učinil skutková zjištění z důkazu, který však prokazatelně při jednání dne 27. 1. 2016 neprovedl. Tímto důkazem je metodický návod č. 3/2011 (viz strana 13 druhý odstavec napadeného rozsudku). Krajský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že tuto listinu jako důkaz provedl, což je v rozporu s obsahem uvedeného protokolu z jednání. Stěžovatelka přitom poukazovala v žalobě na obsah tohoto důkazu v rámci svojí argumentace ve prospěch požadavku na snížení četnosti odběru vzorků mletého masa a mletých masných polotovarů a ohledně výkladu neurčitého právního pojmu „malé množství" těchto výrobků, která byla otázkou stěžejní. S ohledem na skutečnost, že uvedený metodický návod je listinou interní povahy a doporučujícího charakteru (viz také str. 9 druhý odstavec napadeného rozhodnutí), hodlal-li z něj krajský soud činit jakákoliv zjištění, bylo třeba tuto listinu jako důkaz při jednání soudu provést, poskytnout účastníkům řízení možnost se k němu vyjádřit (nejprve před jeho provedením k tomu, zda jej považují za potřebný pro posouzení věci a následně po jeho provedení k jeho obsahu) a následně v napadeném rozsudku uvést, jaká skutková zjištění z něj učinil a jak jej podle zásady volného hodnocení důkazů (§ 77 s. ř. s.) hodnotil. V daném případě však krajský

soud činil v napadeném rozsudku závěry na základě důkazu neprovedeného, pro věc však velmi významného.

[41] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že neupírá krajskému soudu jeho právo vyplývající z § 52 odst. 1 s. ř. s., podle nějž soud rozhoduje, které z navržených důkazů provede; za správný však přesto nelze považovat takový postup krajského soudu, při němž pouze při jednání důkazy pro nadbytečnost či dokonce bez odůvodnění neprovede, a poté ani v odůvodnění svého rozsudku důvody tohoto svého postupu nikterak neobjasní (srov. obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89). V § 77 odst. 2 s. ř. s. zakotvená zásada volného hodnocení důkazů nezbavuje soud povinnosti jím zvolený postup při dokazování (byť spočívající v neprovedení účastníky řízení navržených důkazů) řádně odůvodnit.

[42] Nejvyšší správní soud se však naproti tomu neztotožnil s dalšími výhradami stěžovatelky k dokazování provedenému krajským soudem při jednání dne 27. 1. 2016. Z protokolu o jednání nevyplývá skutečnost, že by krajský soud ukončil dokazování a poté prováděl další důkazy. Krajský soud neprovedl důkazy navržené zástupcem stěžovatelky v replice ze dne 27. 10. 2015 vztahující se k výkladu a užití pojmů „druh“ a „skupina“. Tím však neukončil dokazování, což je zřejmé také ze skutečnosti, že se následně dotázal účastníků, zda navrhují provedení dalších důkazů. Ostatně i kdyby krajský soud přesto tímto stěžovatelkou vytčeným způsobem dokazování „ukončil“, neznamená to, že další důkazy již nemohl v řízení provést. Do doby, než soud přistoupí k vyhlášení rozsudku, je totiž zásadně vždy možno v dokazování pokračovat a další účastníky řízení navržené důkazy provést. Zákonná právní úprava pouze stanoví, aby dokazování bylo prováděno při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), žádným jiným způsobem časový rámec dokazování neohraničuje.

[43] Neopodstatněná je též stěžovatelčina námitka, podle níž se neměla možnost vyjádřit k důkazům provedeným na návrh žalované. Z protokolu o jednání ze dne 27. 1. 2016 vyplývá, že po provedení listinných důkazů (oznámení o ukončení činnosti v provozovně, dokladu o registraci prodejny, výzvy k odstranění nedostatků) zástupce stěžovatelky uvedl, že je považuje „*za* (důkaz) *nadbytečný, není rozhodný pro posouzení dané věci*“. K uvedeným třem důkazům (byť pouze po jejich provedení soudem) se tedy vyjádřit mohla a této možnosti využila. To nic nemění na skutečnosti, že v ostatním se krajský soud dopustil při dokazování, resp. zjišťování skutkového stavu, výše uvedených pochybení naplňují kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[44] Stěžovatelce je naopak nutno přisvědčit v další stížní námitce, že krajský soud zcela opomněl vypořádat žalobní bod, podle nějž žalovaná či KVS postupovala v obdobných věcech rozdílně a porušila tak § 2 odst. 4 správního řádu, resp. čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Na podporu uvedených žalobních tvrzení stěžovatelka navrhla provedení důkazu rozhodnutím žalované ze dne 5. 11. 2014, č. j. SVS/2014/082500-G, a Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina ze dne 3. 9. 2014, č. j. SVS/2014/065657-J. Uvedené důkazy krajský soud neprovedl, přesto z nich v napadeném rozsudku činil skutkové závěry (viz druhý odstavec str. 12 napadeného rozsudku), a to aniž by tento svůj postup zdůvodnil. Těmito

skutkovými závěry nadto krajský soud argumentoval pouze ve prospěch úvah, že se správní orgány nedopustily vůči stěžovatelce nerovného zacházení ve vztahu ke srovnatelným subjektům. Z hlediska naplnění požadavků vyplývajících z § 2 odst. 4 správního řádu ze strany správních orgánů však krajský soud neuvedl ničeho.

[45] Opomenutí jedné ze žalobních námitek, kterou nelze považovat za marginální, přitom zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Měl-li snad krajský soud za to, že tuto námitku vypořádal poukazem na postup, jenž krajským soudům umožňuje přisvojit si správné závěry správních orgánů (vyjádřený např. v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130), v souzené věci nebyl takový postup možný. Zásada plynoucí z § 2 odst. 4 správního řádu zavazuje správní orgány postupovat ve skutkově shodných či obdobných věcech tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly; opačný postup představuje zásah do ústavně zaručeného legitimního očekávání účastníka řízení a narušuje princip právní jistoty, jenž je imanentním prvkem právního státu. Jelikož žalovaná se stěžovatelkou poukazovanými rozhodnutími (viz odst. [44]) v odvolání vůbec nezabývala a sama dokazování v tomto směru také nevedla, krajský soud se neměl s jakými názory žalované ztotožnit. Již v rozsudku ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62 přitom Nejvyšší správní soud dovodil, že *„[n]ezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“*

[46] Shora naznačená pochybení, jichž se krajský soud dopustil, tudíž naplňují kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pro něž bylo na místě napadený rozsudek zrušit.

[47] V dalším řízení tedy krajský soud opětovně posoudí veškeré důkazní návrhy účastníků řízení z pohledu požadavků vyplývajících z § 52 odst. 1 a § 77 s. ř. s., uváží o potřebě jejich provedení pro rozhodnutí ve věci, za předpokladu, že z některých důkazů hodlá soud činit skutková zjištění, je povinen tyto důkazy provést při jednání, které za tím účelem nařídí. Neshledá-li provedení navržených důkazů (nebo některých z nich) pro posouzení věci potřebným, důvody tohoto svého postupu řádně vyloží v novém rozsudku (a předtím též při jednání, bude-li nařízeno) takovým způsobem, aby bylo beze všech pochyb zjevné, že vypořádal veškeré účastníky řízení navržené důkazy a žádný z nich neopomněl.

[48] V návaznosti na případné doplnění dokazování znovu o žalobě rozhodne v rozsahu uplatněných žalobních bodů. To se týká především stěžejní otázky výkladu neurčitého právního pojmu „malé množství mletého masa a mletých masných polotovarů“, jenž správní orgány vymezily množstvím 500 kg těchto výrobků, přičemž své závěry mimo jiné založily na obsahu metodického návodu č. 3/2011. Obdobně znovu vypořádá námitku, v níž správnost výkladu neurčitého právního pojmu „malé množství mletého masa a mletých masných polotovarů“ stěžovatelka rozporovala vzhledem k vymezení „malé porcovny“ v metodickém návodu č. 3/2011, za niž se sama také považuje a k čemuž navrhla další důkazy (doklady o registraci své provozovny v Holicích). Krajský soud také znovu uváží o výkladu uvedeného neurčitého právního pojmu „malé množství mletého masa a mletých masných polotovarů“ vzhledem k jeho vymezení množstvím do 500 kg

výrobků z pohledu možného rizika ohrožení spotřebitelů. Výše vytčené nedostatky při dokazování se týkaly i závěrů krajského soudu při hodnocení užití termínů „druh“ a „skupina“ masa a masných polotovarů ve vztahu ke splnění požadavku „malého množství“ těchto výrobků v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů. Také tímto žalobním bodem je třeba se v dalším řízení znovu zabývat. Stěžovatelkou k těmto námitkám označené důkazní návrhy totiž krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nezmínil, nehodnotil, ani nevypořádal a neodůvodnil, proč je neprovedl. Krajský soud následně vypořádá i navazující žalobní námitky.

[49] Jakkoliv pro právě uvedené některé části napadeného rozsudku neobstály, nebrání to posouzení některých jeho dalších částí, jež jsou samostatného přezkumu způsobilé, jak dále kasační soud vyloží.

[50] K tomu současně Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že obdobnou věcí, která je předmětem přezkumu nyní, se zabýval již v rozsudku ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 235/2016 - 50, jehož účastníkem byla rovněž stěžovatelka; ostatně ta se ve svém doplňujícím vyjádření obšírně proti závěrům sedmého senátu obsaženým v tomto rozsudku vymezuje. S ohledem na skutkovou podobnost obou těchto případů krajský soud v novém rozhodnutí zohlední i ty závěry sedmého senátu, jež podle skutkových okolností budou použitelné i v právě souzené věci.

[51] Přezkumu samostatně způsobilou shledal kasační soud tu část napadeného rozsudku, k níž se váží kasační námitky vztahující se k podpisu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, resp. namítající porušení zásady dvojinstančnosti.

[52] Námitkou neprokázání nepřítomnosti či zaneprázdněnosti ředitele KVS, kterou stěžovatelka podmínila platnost podpisu na rozhodnutí KVS, se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 – 187. Uzavřel, že *„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 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.“* Tohoto názoru kasačního soudu si stěžovatelka byla vědoma a sama na něj v kasační stížnosti poukázala. Čtvrtý senát se zcela ztotožnil se shora citovaným právním názorem, tudíž neshledal důvod ke stěžovatelkou navrhovanému postoupení věci rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s. a uplatněnou kasační námitku neshledal důvodnou. Zbývá jen doplnit, že nevyjádřil-li se výslovně krajský soud k obsahu jmenovacího dekretu MVDr. R. A. ze dne 25. 4. 2005 (viz č. l. 74 spisu krajského soudu), jenž podepsal rozhodnutí KVS v zastoupení jejího ředitele, jedná se sice o vadu v postupu krajského soudu, s ohledem na výše uvedené judikaturní závěry však v daném případě toto pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného

rozsudku. Správné závěry krajského soudu k této námitce totiž nemohou být uvedeným pochybením zvráceny.

[53] Stěžovatelka také namítala, že napadené rozhodnutí žalované nebylo elektronicky podepsáno. Nejvyšší správní soud z předloženého elektronického spisu žalované ověřil, že originál napadeného rozhodnutí je elektronicky podepsán doc. MVDr. Milanem Malenou, Ph.D., ústředním ředitelem, tj. osobou k tomu oprávněnou, a to formou vloženého ověřeného podpisu ve formátu „.pdf“. Vložený elektronický podpis ve formě připojeného pdf souboru považuje zdejší soud za řádné podepsání rozhodnutí v elektronické formě. Takto vložený soubor je jeho nedílnou součástí a vyplývá z něj, kdo rozhodnutí podepsal. Je tedy stejnou nedílnou součástí rozhodnutí jako fyzický podpis na rozhodnutí vyhotoveném v listinné formě, případně otisk elektronického razítka obsahujícího elektronický podpis. Námitka stěžovatelky je tedy opět nedůvodná.

[54] Vytýkala-li stěžovatelka dále absenci podpisu na stejnopisu rozhodnutí žalované, jenž jí byl doručen, Nejvyšší správní soud dodává, že tato skutečnost sama o sobě nicotnost, ani nezákonnost napadeného rozhodnutí nemůže způsobit. Zbývá tak jen dodat, že právě při vypořádání této námitky krajský soud vyšel z důkazů, jež při jednání dne 27. 1. 2016 provedl (podpisovým řádem státní veterinární správy, organizačním řádem státní veterinární správy). Z obsahu napadeného rozsudku je zjevné, jaká zjištění z nich učinil (viz druhý odstavec na straně 15 napadeného rozsudku). Krajský soud otázku týkající se chybějícího podpisu na stejnopisu rozhodnutí žalované tak ve výsledku posoudil správně.

[55] Další v kasační stížnosti vytčenou námitku o porušení zásady dvojinstančnosti (viz odst. [27]), považuje Nejvyšší správní soud za námitku nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Jelikož se vztahovala k postupu správních orgánů, nepochybně stěžovatelka mohla (a také měla) tuto námitku uplatnit již v řízení o žalobě. Tak tomu však nebylo, kasační soud se tudíž nyní uvedenou výtkou není oprávněn zabývat. Přesto nad rámec právě uvedeného dodává, že není porušením zásady dvojinstančnosti, pokud odvolací správní orgán doplní argumentačně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s ohledem na zásadu jednoty správního řízení, podle níž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a odvolacího správního orgánu tvoří jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47).

IV.

[56] S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost zčásti opodstatněnou, napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 věty před středníkem s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[57] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti v návaznosti na § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Pokračování

V Brně dne 27. září 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu