



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Hynka Baňoucha a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2013, č. j. 11 A 8/2011 – 148,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení před správními orgány a soudy

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3153/SVS, bylo změněno rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze ze dne 6. 4. 2010, č. j. 2010/638/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 městské veterinární správy 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 23 000 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 ve výši 1000 Kč. Protiprávního jednání se žalobkyně dopustila tím, že v provozovně N. maso-uzeniny 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, konkrétně zkoušek vzorků na salmonelu a *Escherichia coli*.

[2] Rozhodnutím žalované ze dne ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3395/SVS, bylo potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2010/3359/KVSK/4.1.7.6./62P/10, a odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto. Rozhodnutím krajské veterinární správy byla žalobkyni za skutek téhož druhu, spáchaný v jiné provozovně, a podle týchž zákonných ustanovení uložena pokuta ve výši 10 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[3] Rozhodnutím žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3313/SVS, bylo změněno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Zlínský kraj ze dne 17. 5. 2010, č. j. 2010/4743/KVSZ, tak, že pokuta uložená výrokem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla snížena z 13 000 Kč na 6000 Kč; v částech nedotčených změnou bylo rozhodnutí potvrzeno. Rozhodnutím krajské veterinární správy byla žalobkyni za skutek téhož druhu, spáchaný v jiné provozovně, a podle týchž zákonných ustanovení uložena pokuta ve výši 13 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[4] Rozhodnutím žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3168/SVS, bylo změněno rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze ze dne 6. 4. 2010, č. j. 2010/639/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 městské veterinární správy byla žalobkyni za skutek téhož druhu, spáchaný v jiné provozovně, a podle týchž zákonných ustanovení uložena pokuta ve výši 25 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[5] Rozhodnutím žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3169/SVS, bylo změněno rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze ze dne 6. 4. 2010, č. j. 2010/636/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 městské veterinární správy byla žalobkyni za skutek téhož druhu, spáchaný v jiné provozovně, a podle týchž zákonných ustanovení uložena pokuta ve výši 25 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[6] Rozhodnutím žalované ze dne 2. 11. 2010, č. j. 2010/3166/SVS, bylo změněno rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze ze dne 6. 4. 2010, č. j. 2010/637/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 městské veterinární správy byla žalobkyni za skutek téhož druhu, spáchaný v jiné provozovně, a podle týchž zákonných ustanovení uložena pokuta ve výši 25 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[7] Rozhodnutím žalované ze dne 2. 11. 2010, č. j. 2010/3167/SVS, bylo změněno rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze 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 městské veterinární správy byla žalobkyni za skutek téhož druhu, spáchaný v jiné provozovně, a podle týchž zákonných ustanovení uložena pokuta ve výši 25 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

pokračování

[8] Proti rozhodnutím žalované se žalobkyně bránila žalobami, ve kterých navrhla, aby byla napadená rozhodnutí zrušena pro nezákonnost a současně byla žalované uložena povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

[9] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 4. 2012, č. j. 11 A 8/2011 – 75, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3153/SVS, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. V odůvodnění shledal důvodnou námitku, že z výroku rozhodnutí správních orgánů není patrné, čím se žalobkyně dopustila porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005; mimoto v nich nebyl dostatečně specifikován skutkový děj, tedy identifikován skutek, jímž se žalobkyně měla dopustit protiprávního jednání, a to tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, jakož ani právní kvalifikace, tedy porušení jaké konkrétní povinnosti je žalobkyni vytýkáno.

[10] Z totožných důvodů Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 9/2011 – 66, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3395/SVS, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[11] Z totožných důvodů Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 10/2011 – 68, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3313/SVS, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[12] Z totožných důvodů Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 13/2011 – 66, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3168/SVS, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[13] Z totožných důvodů Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 14/2011 – 59, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3169/SVS, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[14] Z totožných důvodů Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 15/2011 – 50, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 2. 11. 2010, č. j. 2010/3166/SVS, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[15] Z totožných důvodů Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 5. 2012, č. j. 11 A 16/2011 – 59, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 2. 11. 2010, č. j. 2010/3167/SVS, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[16] Proti rozsudkům městského soudu se žalovaná bránila kasačními stížnostmi, ve kterých navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené rozsudky zrušil a věci vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Nejvyšší správní rozsudkem ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 75/2012 – 33, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 11 A 8/2011 – 75, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění poukázal na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně

usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, a rozsudku ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007 – 63, a konstatoval, že ve výrokové části rozhodnutí správních orgánů jsou obsaženy veškeré povinné náležitosti vymezené v § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a správní orgány v tomto ohledu dostaly rovněž požadavkům judikatury. Mimoto vyslovil, že městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že z výroku rozhodnutí správních orgánů není patrné, čím se žalobkyně dopustila porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005.

[18] Z totožných důvodů Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2012, č. j. 4 Ads 80/2012 – 24, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 9/2011 – 66, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[19] Z totožných důvodů Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 79/2012 – 26, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 10/2011 – 68, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[20] Z totožných důvodů Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 77/2012 – 26, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 13/2011 – 66, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[21] Z totožných důvodů Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 76/2012 – 33, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 14/2011 – 59, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[22] Z totožných důvodů Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 9. 2012, č. j. 4 Ads 78/2012 – 24, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 11 A 15/2011 – 50, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[23] Z totožných důvodů Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 9. 2012, č. j. 4 Ads 83/2012 – 41, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 24. 5. 2012, č. j. 11 A 16/2011 – 59, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[24] Městský soud v Praze usnesením ze dne 1. 3. 2013, č. j. 11 A 8/2011 – 131, č. j. 11 A 9/2011 – 105, č. j. 11 A 10/2011 – 128, č. j. 11 A 13/2011 – 109, č. j. 11 A 14/2011 – 100, č. j. 11 A 15/2011 – 92, a č. j. 11 A 16/2011 – 103, spojil řízení vedená pod uvedenými spisovými značkami ke společnému projednání a rozhodnutí pod sp. zn. 11 A 8/2011.

II.

Obsah napadeného rozsudku městského soudu a obsah kasační stížnosti

[25] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 6. 2013, č. j. 11 A 8/2011 – 148, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku neshledal důvodnou stěžejní námitku, totiž že žalobkyně dbá na nezávadnost potravin, přičemž zadávání mikrobiologických rozborů představuje pouze jeden z možných postupů; žalobkyně porušuje povinnost stanovenou v příloze I kapitola 3 bod 3.2. nařízení č. 2073/2005, neboť zde stanovený rozsah odběrů se vztahuje i na ni jako provozovatele potravinářského podniku (zařízení). V této souvislosti městský soud poukázal na definici potravinářského podniku v čl. 3 odst. 2 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

pokračování

„nařízení č. 178/2002“), jakož i na smysl a účel úpravy potravinového práva. Konstatoval, že pokud měla žalobkyně zájem snížit četnost odběru vzorků v souladu s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 2073/2005, byla podle přílohy I kapitola 3 bod 3.1. povinna zajistit schválení příslušným orgánem, k čemuž však nedošlo. V této souvislosti neshledal důvody pro předložení předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru, neboť právní úprava je jednoznačná. Na posouzení věci nemohlo nic změnit ani ustanovení § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona, neboť toto vyjímá žalobkyni z působnosti nařízení č. 853/2004 a nařízení č. 854/2004, nikoli však z působnosti nařízení č. 2073/2005.

[26] Městský soud neshledal rozpor napadených rozhodnutí s principy správního trestání spočívající v tom, že žalobkyně byla v minulosti trestána pro delikt téhož druhu, spáchaný na těžce provozovně. V rozporu se zákonem neshledal ani skutečnost, že správní orgány vedly – na rozdíl od minulosti – ohledně každé provozovny samostatné řízení, neboť tento postup řádně odůvodnily; tento postup lze považovat za jednodušší a přehlednější. Nezákonnost neshledal ani ve významné shodě odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s jeho původním rozhodnutím v dané věci v případech, kdy toto bylo zrušeno žalovanou, přičemž v novém rozhodnutí se správní orgán prvního stupně zaměřil na odstranění vad svého původního rozhodnutí. Hodnocení rozhodných skutečností správními orgány neshledal městský soud rozporné s obsahem spisového materiálu. Ohledně námítky, týkající se povinnosti předložit písemné pověření k provedení kontroly, městský soud poukázal na § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona a konstatoval, že veterinární inspektoři se prokazují služebním průkazem, což se v posuzovaném případě rovněž stalo. Dospěl k závěru, že z výroku rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, čím se žalobkyně dopustila porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005; v této souvislosti poukázal na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, vyslovený v rozsudcích, kterými byly zrušeny původní rozsudky městského soudu ve věcech, které byly následně spojeny ke společnému projednání. Uzavřel, že výroky rozhodnutí správních orgánů jsou řádně formulovány, je v nich obsažen konkrétní popis skutku a je z nich jednoznačné a nepochybné, jakého správního deliktu se žalobkyně v tom kterém případě dopustila a podle jakého ustanovení zákona jí byla uložena pokuta.

[27] Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2013 se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 15. 7. 2013, ve znění doplnění kasační stížnosti ze dne 9. 9. 2013, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, jakož i žalobami napadená rozhodnutí žalované a jim předcházející rozhodnutí správních orgánů prvního stupně, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost nahradit stěžovateli náklady řízení o žalobách a řízení o kasační stížnosti. Namítala, že městský soud nesprávně posoudil otázku náležitého prokázání oprávnění veterinárních inspektorů k provádění kontrolní činnosti. Poukázala na návštěv § 53 odst. 1 a dále na § 45 odst. 2 veterinárního zákona, jakož i na § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v tehdy účinném znění [dále jen „zákon o státní kontrole“, s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)], z nichž dovozuje, že inspektoři byli povinni předložit písemné pověření k provedení kontroly, přičemž v případě nejasností musí být upřednostněn výklad příznivější pro stěžovatelku; na podporu svého tvrzení poukázala na jiné předpisy na úseku kontrolní činnosti, kterými je předložení písemného pověření požadováno, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87.

[28] Stěžovatelka dále namítala absenci materiální stránky správního deliktu, za který byla správními orgány sankcionována; porušení zákona bylo v daných případech toliko formální. Rozhodnutí správních orgánů trpí právními vadami, neboť z nich není patrné, kdy byly

vypraveny, a neobsahují náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu. Výroky rozhodnutí nevymezují, v čem spočívalo porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 a jak se ho měla stěžovatelka konkrétně dopustit; pokud městský soud sám uznal, že výrok rozhodnutí správních orgánů je obtížněji pochopitelný, byl povinen je zrušit. Stěžovatelka je přesvědčena, že vůbec neporušila povinnosti podle čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 2073/2005, konkretizované v příloze I kapitola 3 bod 3.2. téhož nařízení, neboť neprovozuje jatka ani závod, a uvedené povinnosti se na ni tak vůbec nevztahují; přesto je jim učiněno zadost důsledným dodržováním hygienických norem a veterinárním dohledem nad dodavateli. Městský soud se v napadeném rozsudku nevypořádal s námitkou řádného neodůvodnění snížení pokuty, jak bylo provedeno v návaznosti na přezkum rozhodnutí správních orgánů prvního stupně žalovanou, jakož ani s žalobní argumentací, že trvání na četnosti a množství mikrobiologických rozborů masa znamená omezení volného obchodu v rámci Evropské unie. Nesrozumitelně byla vypořádána rovněž otázka aplikace § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona a městský soud nevymezil, v čem by mělo být spatřováno dlouhodobé, opakované a úmyslné porušování předmětné právní úpravy.

[29] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[30] 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 stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

[31] Předně je třeba uvést, že kasační stížnost nebylo lze hodnotit jako nepřipustnou podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. před středníkem, podle něhož je kasační stížnost „*nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem.*“ Výklad tohoto ustanovení provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Afs 27/2010 – 94, (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>) které lze obdobně aplikovat i na nyní projednávanou věc a v němž zdejší soud judikoval, že „*jestliže krajský soud v novém rozsudku (poté, co jeho předchozí rozsudek byl ke kasační stížnosti žalovaného zrušen) opětovně zrušil napadené rozhodnutí, nyní ovšem z důvodu, jímž se v předchozím rozsudku nezabýval, je další kasační stížnost žalovaného přípustná [navzdory důvodu nepřipustnosti upravenému v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]; nepřipustit ji by znamenalo odeprít žalovanému přístup ke soudu*“ [srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, publikováno pod č. 1723/2008 Sb. NSS a náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, (všechna zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu dostupná z: <nalus.usoud.cz>)].

[32] Kasační stížnost stěžovatelky nelze hodnotit jako nepřipustnou za situace, kdy tato sice byla podána proti v pořadí druhému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo po spojení věcí ke společnému projednání znovu rozhodnuto o žalobách proti výše specifikovaným rozhodnutím žalované poté, co byly původní rozsudky městského soudu zrušeny Nejvyšším správním soudem, tato (opakovaná) kasační stížnost však byla podána jiným účastníkem (žalobkyní, zatímco proti původním rozsudkům se kasační stížností bránila žalovaná), a ze zcela odlišných právních důvodů.

pokračování

[33] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) 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. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonost, a pro tuto důvodně vytkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ 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.*“

[34] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[35] Stěžovatelka namítala, že městský soud nesprávně posoudil otázku náležitého prokázání oprávnění veterinárních inspektorů k provádění kontrolní činnosti. Poukázala na návštěv § 53 odst. 1 a dále na § 45 odst. 2 veterinárního zákona, jakož i na § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, z nichž dovozuje, že inspektoři byli povinni předložit písemné pověření k provedení kontroly.

[36] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[37] Podle § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2010, „*veterinární inspektoři jsou povinni prokazovat svou totožnost služebním průkazem.*“

[38] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že v nyní projednávané věci se veterinární inspektoři v souladu s § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona prokázali služebním průkazem. Nejvyšší správní soud podotýká, že z citovaného ustanovení vyplývá, že za účelem kontroly inspektoři nejsou povinni předložit písemné pověření k jejímu provedení. V nyní projednávané věci totiž správní orgány, resp. veterinární inspektoři nepostupovali podle obecné právní úpravy § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle něhož jsou kontrolní pracovníci povinni předložit písemné pověření k provedení kontroly, nýbrž podle zvláštního ustanovení § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona, které ukládá inspektorům státního veterinárního dozoru prokazovat se při kontrole (toliko) služebním průkazem. Pokud stěžovatelka poukazuje na to, že na pověření výkonem úřední činnosti poukazují i další ustanovení veterinárního zákona, konkrétně návštěv § 53 odst. 1 nebo § 45 odst. 2, pak tyto normy nemohou na posouzení věci nic změnit, neboť z vymezení obecného pravidla zakotveného v těchto ustanoveních, totiž že k výkonu úřední činnosti jsou oprávněny výhradně k tomu pověřené osoby, nelze dovozovat způsob, jakým by se měli veterinární inspektoři jako úřední osoby prokazovat při provádění kontroly v provozovnách potravinářských podniků.

[39] V této souvislosti je třeba dodat, že stěžovatelka tuto námitku uplatňuje opakovaně, a to bez ohledu na to, že předmětná otázka byla zdejší soudem v řízeních za účasti stěžovatelky v minulosti opakovaně vypořádána; lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012 – 66. Značná pozornost pak byla této otázce věnována v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 – 69, v němž Nejvyšší správní soud vyložil, že „*v daném případě nejsou splněny podmínky pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního*

soudu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, dostupný na www.nssoud.cz, se týkal provedení kontroly podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34, dostupný na www.nssoud.cz, jenž by podle stěžovatelky měl být s tímto rozhodnutím v rozporu, se však týkal provedení kontroly podle živnostenského zákona. Obě rozhodnutí se tedy sice týkají zákonných náležitostí kontrolního pracovníka při provádění kontroly, avšak jedná se o kontrolu prováděnou na různých úsecích výkonu státní správy a podle různých právních předpisů.“ (...)

[40] „V souzené věci bylo pro provedení kontroly dostačující, že kontrolní pracovnice předložila průkaz veterinární inspektorky. V dané věci není sporu o tom, že ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru, jsou speciální úpravou k obecné úpravě zákona o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole, podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup.“ V souzené věci stanoví jiný postup veterinární zákon. Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektori jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Veterinární inspektori osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem, který v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb., obsahuje text: „Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.“ Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že již předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a proto nemusí předkládat ke každé kontrole zvláštní pověření.“

[41] Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchýlit se od závěrů konstantní judikatury ani v nyní projednávané věci. Pro úplnost lze dodat, že znění zákona i jeho výklad je jednoznačný, a nezbývá tak prostor pro volbu mezi více možnými interpretacemi relevantních ustanovení, jak dovozuje stěžovatelka. Na posouzení námitky rovněž nemůže mít vliv, pokud jiné předpisy na úseku kontrolní činnosti obsahují úpravu odlišnou.

[42] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani zcela obecnou námitku absence materiální stránky správního deliktu, za který byla stěžovatelka správními orgány sankcionována; porušení zákona bylo podle ní v daných případech toliko formální. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti žádným způsobem blíže nekonkretizovala, lze pro úplnost toliko v obecné rovině konstatovat, že v rámci správního řízení bylo postaveno najisto, že stěžovatelka v případě kontrolních zjištění vedoucích k vydání žalobou napadených rozhodnutí správních orgánů naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. l) veterinárního zákona ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 a přílohou I kapitola 3 bod 3.2 nařízení č. 2073/2005, když v jednotlivých provozovnách N. maso-uzeniny opakovaně nezajistila provádění vyšetření podle mikrobiologických kritérií u masných polotovarů, konkrétně zkoušek vzorků na salmonelu a *Escherichia coli*, a to v souladu se zásadami HACCP a správné hygienické praxe.

[43] Stěžovatelka skutková zjištění správních orgánů ani žádným způsobem nezpochybňuje a svoji obhajobu zakládá na tom, že požadavkům zákona je z její strany učiněno zadost jiným než právem předvídaným způsobem, konkrétně důsledným dodržováním hygienických norem a veterinárním dohledem nad dodavateli. K tomu Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že právní úprava čl. 4 odst. 1 a 2 ve spojení s přílohou I kapitola 3 bod 3.2. nařízení č. 2073/2005 se nepochybně vztahuje na stěžovatelku jako provozovatele potravinářského podniku ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení č. 178/2002, resp. provozovatele jednotlivých závodů jako součástí podniku.

pokračování

Právní normy, jejichž porušení je stěžovatelce vytýkáno, pak byly přijaty právě z důvodu zakotvení jednotného rámce pro zajištění zdravotní nezávadnosti masných výrobků uváděných na trh, přičemž přístup stěžovatelky, která se vědomě a systematicky odmítá podřídit požadavkům platného práva s odkazem na (údajný) vlastní systém kontrol, nepochybně může vyústit v ohrožení zdraví spotřebitelů, neboť ohledně těchto výrobků není dodržován zákonný standard preventivních opatření k zajištění zdravotní nezávadnosti. Přístup stěžovatelky proto nejen že nepochybně vykazuje materiální znak správního deliktu, ale co víc, s ohledem na opakovaný a systematický odpor stěžovatelky vůči plnění požadavků zákona lze společenskou nebezpečnost (škodlivost) jejího jednání vnímat jako mimořádně vysokou. V této souvislosti byl proto rovněž zcela namístě závěr městského soudu, že v jednání stěžovatelky lze spatřovat dlouhodobé, opakované a úmyslné porušování zákona.

[44] Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani s námitkou, že by měla být zrušena ta z žalobami napadených rozhodnutí žalované, která neobsahují údaj o datu vypravení. Absence údaje o datu vypravení sice představuje pochybení ve vztahu k požadavkům § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, toto ovšem samo o sobě není způsobilé vyústit v nezákonnost rozhodnutí, a to zejména za situace, kdy je zjevné, že rozhodnutí byla stěžovatelce řádně doručena, což tato ani žádným způsobem nezpochybnuje. Co do námítky, že rozhodnutí správních orgánů neobsahují náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato stěžovatelkou v průběhu řízení opakovaně uplatňovaná námitka představuje zcela obecné tvrzení, které není způsobilé konkrétního přezkumu; lze nicméně konstatovat, že zákonné náležitosti žalobami napadených rozhodnutí byly v dosavadním řízení předmětem detailního přezkumu městským soudem i Nejvyšším správním soudem, přičemž porušení zákona shledáno nebylo. Stejně je třeba hodnotit v předcházející řízení před správními soudy podrobně vypořádanou námitku, že výroky rozhodnutí žalované nevymezují, v čem spočívalo porušení čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 a jak se ho měla stěžovatelka konkrétně dopustit. Tyto atributy byly správními orgány vypořádány v souladu se zákonem, přičemž nezákonnost správních rozhodnutí nelze dovozovat pouze z toho, že jejich výroky jsou obtížněji pochopitelné; relativní složitost výroků byla zapříčiněna složitostí materie a nutností postihnout jednání stěžovatelky.

[45] Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu, která měla podle stěžovatelky spočívat v nedostatečném vypořádání námítky, týkající se odůvodnění snížení pokuty, jak bylo provedeno v návaznosti na přezkum rozhodnutí správních orgánů prvního stupně žalovanou. I tato námitka je zcela obecná a nevymezuje, v čem konkrétně stěžovatelka spatřuje nezákonnost rozhodnutí. Nejvyšší správní soud považuje za zcela dostačující odůvodnění napadeného rozsudku v části, v níž městský soud poukazuje na významnou shodu odůvodnění jednotlivých rozhodnutí správních orgánů, jak byla ve správním řízení postupně vydávána, přičemž konstatuje, že správní orgány dbaly na odstranění vad svých předchozích (zrušených) rozhodnutí. Pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že pokud snad námitka stěžovatelky směřuje vůči odůvodnění snížení pokuty, jak bylo provedeno rozhodnutím žalované ze dne 1. 11. 2010, č. j. 2010/3313/SVS, pak snížení pokuty z 13 000 Kč na 6000 Kč bylo podle názoru zdejšího soudu odůvodněno dostačujícím způsobem, když žalovaná poukázala na § 2 odst. 4 správního řádu a vycházela z porovnání výše pokuty v daném případě s případy skutkově obdobnými.

[46] Ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu nemohlo vést ani opomenutí městského soudu výslovně reagovat na doplňující tvrzení stěžovatelky, že trvání na četnosti a množství mikrobiologických rozborů masa může znamenat omezení volného obchodu v rámci Evropské unie. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani tato dílčí námitka nemohla vést ke zrušení napadených rozhodnutí, neboť žalovaná postihovala stěžovatelku za nedodržení norem práva Evropské unie, které byly nepochybně přijímány při vědomí potřeby vyvážené

právní úpravy, respektující mj. i požadavky volného obchodu, resp. volného pohybu zboží v rámci vnitřního trhu Unie. Bez ohledu na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti žádným způsobem nekonkretizovala, v čem by mělo v daném případě narušení volného obchodu spočívat, lze podotknout, že volný obchod (volný pohyb zboží) se týká toliko zdravotně nezávadných potravin, přičemž předmětná právní úprava slouží právě k zajištění toho, aby byly na (vnitřní) trh uváděny výhradně masné produkty zdravotně nezávadné. Jako srozumitelný je pak třeba hodnotit rovněž způsob, jakým se městský soud vypořádal s otázkou aplikace § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona, když správně konstatoval, že toto ustanovení se týká výhradně (případného) vynětí provozoven potravinářských podniků z aplikace požadavků nařízení č. 853/2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu, a nařízení č. 854/2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě. Ustanovení § 24a odst. 1 písm. c) veterinárního zákona totiž výslovně odkazuje (výhradně) na oblasti úpravy těchto nařízení, a je tedy bez významu pro aplikaci nařízení č. 2073/2005.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[47] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, žalobami napadených rozhodnutí žalované a další spisové dokumentace k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[48] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalované žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu 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 14. února 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu