



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA, s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupená JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7/100, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, ze dne 19. 6. 2013, č. j. 59 A 71/2012 – 164,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 19. 6. 2013, č. j. 59 A 71/2012 – 164, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozhodnutí Ústřední veterinární správy Státní veterinární správy (dále jen „ústřední veterinární správa“) ze dne 13. 3. 2012, č. j. SVS/6784/2011, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Liberecký kraj ze dne 30. 11. 2011, č. j. 385/11-HYG-4479/2011, jímž byla stěžovatelce uložena podle ust. § 47 odst. 1 písm. b), § 49 odst. 1 písm. x) a § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“), pokuta ve výši 50.000 Kč za to, že dne 26. 9. 2011 v době od 10:05 hod. do 11:00 hod. neumožnila výkon státního veterinárního dozoru v provozovně na adrese Žitavská 3022, Česká Lípa. Krajský soud v odůvodnění

rozsudku vyslovil souhlas se závěry správních orgánů. I podle jeho názoru byly splněny všechny zákonné podmínky pro uložení pořádkové pokuty podle ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona. K námitce poukazující na nutnost, aby veterinární inspektor předložil před zahájením kontroly vedle služebního průkazu i pověření ke kontrole, krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 – 69), uvedl, že povinností inspektora nebylo předložit při kontrole pověření a plně postačovalo předložení služebního průkazu. Předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru. Krajský soud neshledal důvodné ani námitky poukazující na vady výroku prvostupňového rozhodnutí. Porušení povinnosti upravené v ust. § 53 odst. 4 veterinárního zákona stěžovatelkou bylo ve výroku dostatečně vymezeno časově (uvedením data a času), místně (uvedením přesné adresy provozovny), jakož i popisem jednání, tedy tím, že neumožnila krajské veterinární správě výkon státního veterinárního dozoru. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce poukazující na nutnost uvést ve výroku prvostupňového rozhodnutí ustanovení zákona o státní kontrole. Stejně tak krajský soud neshledal nedostatky ani v odvolacím rozhodnutí. Odvolací orgán se s odvolacími námitkami vypořádal řádně a vyčerpávajícím způsobem. Z odůvodnění rozhodnutí jsou zřejmé jeho právní úvahy, kterými byl při rozhodování o odvolání veden. Není třeba, aby odvolací orgán v odůvodnění reagoval na každou dílčí výtku. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce poukazující na nutnost zrušení odvolacího rozhodnutí z důvodu, že na něm absentuje podpis oprávněné úřední osoby – doc. MVDr. M. M., Ph.D. V dané věci byl stejnopis rozhodnutí stěžovatelce doručován v souladu s ust. § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů („dále jen „správní řád“) a § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), do datové schránky. Při doručování rozhodnutí do datové zprávy elektronická konverze neobsahuje podpis oprávněné úřední osoby a odvolací orgán postupoval v souladu s ust. § 24 odst. 3 zákona o elektronických úkonech, opatřil-li při konverzi písemnosti do datové zprávy výstup svým elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem Bc. J. P., Dis. jako osoby oprávněné ke konverzi listinné písemnosti. Pokud chtěla mít stěžovatelka k dispozici stejnopis rozhodnutí doručeného jí do datové schránky v listinné podobě se všemi náležitostmi, jaké měla konvertovaná písemnost, bylo nutno si opatřit konverzi od subjektu k tomu oprávněného podle ust. § 23 odst. 1 zákona o elektronických úkonech. Také procesní postup správních orgánů spočívající v neprojednání pořádkových deliktů ve společném řízení soud neshledal důvodem pro vyhovění žalobě. Spojení různých řízení do společného řízení ve smyslu ust. § 140 odst. 1 správního řádu je možné zásadně tehdy, je-li správní orgán, u něhož jsou různá řízení vedena, nejen věcně, ale také místně příslušný, což v daném případě splněno nebylo.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Ve vztahu k důvodu uvedenému v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatelka zejména uvedla, že z právních předpisů upravujících kontrolní činnost jiných státních orgánů (např. např. zákon č. 258/2000 Sb., zákon č. 435/2004 Sb., zákon č. 108/2006 Sb., zákon č. 456/2011 Sb. atp.) vyplývá, že kontrolní činnost může být oprávněnými úředními osobami prováděna i na základě předložení služebního průkazu. V daném případě však bylo postupováno podle veterinárního zákona, resp. zákona č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), ze kterých vyplývá, že veterinární inspektor je oprávněn

pokračování

provádět kontrolu, jen pokud se prokáže pověřením k výkonu státního veterinárního dozoru. Veterinární inspektoři se proto musí prokazovat při kontrole pověřením. Inspektor při předmětné kontrole však přeložil pouze služební průkaz. Stěžovatelka poukázala i na možnost padělání služebního průkazu a riziko provádění falešných kontrol. Navíc ministerstvo zemědělství překročilo své zákonné zmocnění, pokud v příloze vyhlášky č. 342/2012 Sb., která obsahuje vzor služebního průkazu veterinárního inspektora, bez jakéhokoli zákonného zmocnění uvedlo, že držitel tohoto průkazu je rovněž nositelem oprávnění stanovených veterinárním zákonem. Ve vztahu ke stížnému důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatelka dále uvedla, že podle ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona je sankce udělená kontrolované osobě za porušení povinností podle odst. 4 citovaného ustanovení svým charakterem pokutou za porušení zákona. Jde tedy o běžný správní delikt, na který nelze aplikovat řízení podle ust. § 62 správního řádu. Správní orgán tedy neměl rovnou rozhodnout o uložení pokuty, nýbrž měl nejprve zahájit správní řízení a umožnit stěžovateli realizovat veškerá procesní práva, např. ve smyslu ust. § 36 odst. 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Krajský soud rovněž nesprávně uvedl, že výrok prvostupňového rozhodnutí je dostatečně přesný a určitý. Přitom neobsahuje přesný popis vytýkaného jednání. Navíc v něm chybí poukaz na zákon o státní kontrole. Krajský soud dospěl i k nesprávnému závěru, že odvolací rozhodnutí obsahuje všechny zákonné náležitosti ve smyslu ust. § 69 odst. 1 správního řádu.

Ve vztahu ke stížnému důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka zejména uvedla, že odvolací orgán se nezabýval námitkou poukazující na porušení zásady předvídatelnosti. Rovněž se nevypořádal s námitkou poukazující na důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole. Prvostupňovému správnímu orgánu pak stěžovatelka vytýkala, že se nevypořádal s námitkou týkající se spojení a společného projednání předmětné pořádkové pokuty s dalšími obdobnými řízeními vedenými orgány veterinární správy. Odvolací orgán se sice touto námitkou zabýval, ale jeho závěry nejsou správné. Krajský soud měl pro uvedené vady rozhodnutí správních orgánů zrušit a nikoliv žalobu zamítnout.

Ve vztahu ke stížnému důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatelka zejména uvedla, že krajský soud pochybil, když řádně nesvětlil, z jakého důvodu nebylo možno zohlednit právní úpravu na jiných úsecích veřejné správy ve vztahu k předkládání pověření ke kontrole. Krajský soud navíc vytýkal stěžovateli, že odkazuje na právní předpisy nesouvisející s projednávanou věcí, sám však odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 – 34, který se zabývá zcela odlišnou problematikou. Stěžovatelka dále vytýkala krajskému soudu, že se nezabýval pověřením, které správní orgán udělil veterinárnímu inspektorovi MVDr. Z. V. v jiné věci. Krajský soud rovněž nevzal v potaz námitku likvidačního charakteru celkově uložených pokut. Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů a vrácení věci k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Právní otázkou, jež měla být krajským soudem nesprávně posouzena, je otázka prokazování oprávnění ke kontrole. Podle stěžovatelky musí veterinární inspektor při kontrole předložit nejen služební průkaz, ale i pověření ke kontrole. V daném případě se však kontrolor prokázal pouze služebním průkazem.

V souvislosti s touto námitkou je třeba uvést, že stěžovatelka tuto námitku uplatňuje opakovaně i přesto, že se s ní Nejvyšší správní soud již v jiných řízeních za její účasti vypořádal. Nejvyšší správní soud odkazuje např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012 – 66, na rozsudek ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 As 80/2013 – 49, nebo na rozsudek ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 – 69, v němž vyslovil, že *„Nejvyšší správní soud se ztotožnil se žalovanou i s krajským soudem, že 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. (...) 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.“*

Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že veterinární inspektor nemusí předkládat ke kontrole pověření a je oprávněn provádět kontrolu na základě služebního průkazu. Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchýlit se od této konstantní judikatury ani v projednávané věci, a proto neshledal důvodnou námitku, že veterinární inspektor měl před zahájením kontroly předložit vedle služebního průkazu i pověření.

V návaznosti na výše uvedenou námitku stěžovatelka poukazovala na právní předpisy upravující kontrolní činnost podle jiných právních předpisů v oblasti veřejné správy, např. zákon č. 258/2000 Sb., zákon č. 435/2004 Sb., zákon č. 108/2006 Sb., zákon č. 456/2011 Sb. atp. Jak již bylo výše uvedeno, v daném případě bylo postupováno podle veterinárního zákona, který opravňuje veterinárního kontrolora k provedení kontroly na základě předložení služebního průkazu, a nikoliv podle právních předpisů uváděných stěžovatelkou. Výklad zastávaný stěžovatelkou by bylo možno aplikovat pouze v případě nejasného gramatického výkladu veterinárního zákona. Za zcela absurdní je nutno označit poukaz stěžovatelky na podobnost mezi postavením veterinárního inspektora a advokáta, který musí při soudním jednání vedle průkazu vydaného Českou advokátní komorou předložit i plnou moc od klienta (pověření). Postavení advokáta a veterinárního inspektora je diametrálně odlišné. Klient uděluje plnou moc advokátovi k tomu, aby ho zastupoval

pokračování

v soudním řízení, zatímco veterinární inspektor provádí kontrolu na základě veterinárního zákona. Pokud stěžovatelka poukazovala na to, že v běžném životě se mohou vyskytovat falešní kontroloři, kteří mohou padělat služební průkaz, je třeba konstatovat, že takovou potencialitu samozřejmě vyloučit nelze, ale stejně tak nelze vyloučit ani padělání případného pověření. Nutnost předložení pověření by tedy nemusela zcela eliminovat stěžovatelkou uváděná rizika.

Pro věc je irelevantní i stěžovatelkou uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87), neboť ta se nezabývá výkladem právních předpisů, které byly aplikovány v dané věci. Uvedený rozsudek se zabýval kontrolou podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, zatímco v daném případě byla prováděna kontrola podle veterinárního zákona.

Jako nedůvodnou vyhodnotil Nejvyšší správní soud i stížní námitku poukazující na překročení zákonného zmocnění ministerstvem zemědělství, resp. na rozpor veterinárního zákona a přílohy č. 8 vyhlášky č. 342/2012 Sb. Předně je třeba uvést, že vyhláška č. 342/2012 Sb. je účinná až od 1. 11. 2012. Otázkou souladu přílohy č. 2 vyhlášky č. 296/2003 Sb. a veterinárního zákona se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 – 69, kde uvedl, že „*Veterinární inspektoři 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.“* Co se pak týče stěžovatelkou namítaného rozporu přílohy č. 8 vyhlášky č. 342/2012 Sb. a veterinárního zákona, Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ust. § 78 veterinárního zákona bylo ministerstvo zemědělství oprávněno vydat vyhlášku k provedení vyjmenovaných ustanovení zákona, mimo jiné k provedení § 53 odst. 6 citovaného zákona, podle něhož je ministerstvo oprávněno v prováděcím právním předpisu stanovit vzor služebního průkazu veterinárního inspektora. Příloha č. 8 vyhlášky č. 342/2012 Sb. pak obsahuje vzor služebního průkazu veterinárního inspektora. V tomto ohledu tedy nelze podle Nejvyššího správního soudu spatřovat žádný rozpor nebo překročení zákonného zmocnění. Takovým překročením není ani věta uvedená ve spodní části průkazu „*Držitel tohoto průkazu, pro něhož 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.*“. Tato věta totiž pouze informuje o významu průkazu.

Pro podporu výše uvedených závěrů lze odkázat na rozsudek ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Ads 53/2013 – 92, ve kterém byla posuzována obdobná kasační stížnost stěžovatelky, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*[J]iž 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. Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchýlit se od závěrů své konstantní judikatury ani v nyní projednávané věci a ztotožňuje se v tomto ohledu se závěry městského soudu. 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. Z § 45 odst. 2 nebo § 53 odst. 1 veterinárního zákona pak nelze dovozovat způsob, jakým by se měli veterinární inspektoři jako úřední osoby prokazovat při provádění kontroly v provozovnách potravinářských podniků. Ministerstvo zemědělství se tak stanovením náležitostí služebního průkazu veterinárního inspektora ve vyhlášce č. 342/2012 Sb. nedopustilo protiústavního překročení zákona, neboť text vzoru toho průkazu je zcela v souladu s výše uvedenou interpretací veterinárního zákona. Lze tedy shrnout, že gramatický výklad zákona je v tomto směru jednoznačný, a nezbývá tak prostor pro volbu mezi více možnými interpretacemi relevantních ustanovení, jak dovozuje stěžovatelka. Při posouzení této věci proto nelze zohlednit stěžovatelkou provedenou komparaci právní úpravy kontrolní činnosti v jiných oblastech veřejné správy, neboť takový systematický výklad by bylo možné aplikovat pouze v případě nejasného gramatického výkladu veterinárního zákona. Jelikož objektivně není a nebylo pochyb o tom, že kontrolující osobou byl veterinární inspektor, námitka nezákonného provedení kontroly provozovny stěžovatelky není důvodná.“

Podle názoru stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil také otázku zahájení řízení o pořádkové pokutě. Podle stěžovatelky musí být před uložením pořádkové pokuty zahájeno správní řízení o uložení pokuty, v jehož rámci musí respektována procesní práva např. ve smyslu § 36 odst. 3, či § 45 odst. 1 správního řádu. V daném případě však byla bez dalšího uložena stěžovatelce pořádková pokuta.

Ani tato stížná námitka není důvodná. Stěžovatelce byla pořádková pokuta uložena podle ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona, v němž je stanoveno, že kontrolované osobě, která nesplní povinnost podle odstavce 4, může orgán veterinární správy, který provádí výkon státního veterinárního dozoru, uložit pořádkovou pokutu do 100.000 Kč. Pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené orgánem veterinární správy.

Veterinární zákon tedy stanoví podmínky, za kterých lze pořádkovou pokutu uložit. Nestanoví však podrobná pravidla vedení tohoto řízení. Upravuje pouze možnost opakovaného uložení pokuty, maximální limit všech uložených pokut, resp. proces vybírání pokut. Podle ust. § 76 odst. 1 veterinárního zákona se na postupy podle tohoto zákona vztahuje správní řád, není-li tímto zákonem stanoveno jinak. Veterinární zákon tedy umožňuje subsidiární aplikaci správního řádu. Ostatně s ohledem na znění generální klauzule obsažené v ust. § 1 odst. 2 správního řádu (správní řád se použije na všechna správní řízení, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup) by takto bylo možno postupovat i bez výslovného zmocnění ve veterinárním zákoně.

Procesní postup při ukládání pořádkových pokut je upraven v ust. § 62 odst. 5 správního řádu, který mimo jiné stanoví, že prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí (o uložení pořádkové pokuty). Stanoví-li tedy zákon, že prvním úkonem v řízení o uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí, znamená to, že vydání takového rozhodnutí nepředchází ani oznámení o zahájení řízení podle ust. § 46 odst. 1 správního řádu ani výzva správního orgánu podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Pro podporu těchto závěrů lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 As 22/2010 – 54, v němž se uvádí, že „*Správní řád nicméně stanoví jistá procesní specifika řízení o uložení pořádkové*

pokračování

pokuty vůči běžnému správnímu řízení. Proto podle § 62 odst. 5 správního řádu je prvním úkonem ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí, kterým je současně řízení zahájeno a ukončeno. V případě typického správního řízení by bylo nutno argumentaci stěžovatelky přisvědčit, ale u uložení pořádkové pokuty nikoliv. Není proto pochybením správních orgánů, když stěžovatelce nebylo oznámeno zahájení řízení ve věci uložení pořádkové pokuty a ani jí nebyla dána možnost uplatnit její procesní práva podle § 36 správního řádu.“

Nejvyšší správní soud neshledal případným ani odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009 – 69, popř. další judikaturu, neboť ta neřeší identickou situaci, jaká panovala v nyní posuzované věci.

Nesprávné právní posouzení vytýkala stěžovatelka krajskému soudu i ohledně nedostatku výroku prvostupňového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že z výroku, resp. odůvodnění, prvostupňového rozhodnutí jednoznačně vyplývá, za co a podle jakých ustanovení byla stěžovatelce uložena pořádková pokuta. Výrok plně odpovídá i požadavkům vyplývajícím z rozhodnutí správních soudů, za všechna lze odkázat např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73 (publikované ve Sb. NSS pod č. 5/2008). Ostatně stěžovatelka ani netvrdila, že by nevěděla, za jaké jednání jí měla být pořádková pokuta uložena. Jak správně uvedl krajský soud, z odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty a z formulace žalobních bodů vyplývá, že si byla vědoma toho, za jaké porušení povinností a podle jakých zákonných ustanovení jí byla pořádková pokuta uložena. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem i v tom, že neuvedení zákona o státní kontrole ve výroku nezpůsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Vůči zákonu o státní kontrole je veterinární zákon ve vztahu speciality. Pořádková pokuta byla primárně ukládána podle ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona a nikoli podle zákona o státní kontrole.

Stejně tak je nedůvodná stěžovatelčina námitka, že v jejím případě došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Právo na spravedlivý proces je základním právem každého jednotlivce, aby jeho věc byla projednána v procesu, který splňuje zákonná a ústavní pravidla spravedlnosti a dále představuje právo na spravedlivé rozhodnutí, které by z takového procesu mělo vzejít. V daném případě byla pořádková pokuta uložena při respektování všech procesních ustanovení. Jak již bylo uvedeno, správní orgán I. stupně postupoval v souladu s ust. § 53 veterinárního zákona a také ústřední veterinární správa postupovala v souladu se zákonnými ustanoveními upravujícími postup odvolacích orgánů (§ 81 a násl. správního řádu). Poukazovala-li stěžovatelka v této souvislosti i na to, že jí v důsledku uložení pořádkové pokuty vznikla majetková újma, Nejvyšší správní soud k tomu může pouze konstatovat, že právě způsobení újmy tomu, kdo nedodržuje právní předpisy, je mimo jiné smyslem a účelem pořádkové pokuty.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodná ani tvrzení, ve kterých stěžovatelka poukazovala na vadnost či dokonce nicotnost odvolacího rozhodnutí z důvodu absence podpisu oprávněné úřední osoby. Krajský soud na základě obsahu správního spisu, jehož součástí je originál písemného vyhotovení odvolacího rozhodnutí opatřeného vlastnoručním podpisem oprávněné úřední osoby, dospěl k závěru, že absence podpisu na písemném vyhotovení správního rozhodnutí, které bylo stěžovatelce doručeno elektronicky, nezpůsobuje nicotnost tohoto rozhodnutí. S tímto závěrem se Nejvyšší

správní soud ztotožňuje, protože má oporu v jeho judikatuře (srv. např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 – 70, nebo usnesení ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 Azs 62/2007 – 50). Neuvedení podpisu oprávněné úřední osoby na rozhodnutí, které bylo doručeno do datové schránky, není podle Nejvyššího správního soudu ani vadou mající za následek nutnost jeho zrušení. Jak již bylo uvedeno, ve správním spisu se nachází originál písemného vyhotovení odvolacího orgánu opatřeného vlastnoručním podpisem oprávněné úřední osoby. Pokud správní orgán doručuje takové rozhodnutí účastníkovi řízení do datové schránky (jak tomu bylo i v této věci), neobsahuje elektronická konverze vlastnoruční podpis oprávněné úřední osoby. Nejvyšší správní soud tedy neshledal naplnění stížního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Ve stížní námitce ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka správním orgánům vytýkala nevypořádání námitek poukazujících na nutnost spojení řízení v předmětné věci s obdobnými řízeními. K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že ústřední veterinární správa se touto otázkou zabývala, přičemž řízení před odvolacím orgánem a správním orgánem I. stupně tvoří jeden celek. Nejvyšší správní soud odkazuje zejména na str. 10 napadeného rozhodnutí, kde odvolací orgán vysvětlil, z jakého důvodu nemohla být řízení spojena. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje i na to, že stěžovatelka ani v kasační stížnosti neuvádí, že by byly splněny všechny podmínky stanovené v ust. § 140 odst. 1 správního řádu, tj. že by u Krajské veterinární správy pro Liberecký kraj bylo vedeno další řízení se stejným předmětem nebo řízení věcně související s řízením v nyní posuzované věci. Je třeba zdůraznit i to, že zákon nestanoví správnímu orgánu povinnost řízení spojit.

Stěžovatelka dále vytýkala ústřední veterinární správě, že se nevypořádala s odvolací námitkou poukazující na důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole, ve které se uvádí, že kontrolní orgány provádějí kontrolní činnost prostřednictvím svých pracovníků, které k tomu účelu vybavují příslušnými pověřeními. Jak již bylo uvedeno, v daném případě správní orgán primárně postupoval podle veterinárního zákona a nikoliv podle zákona o státní kontrole. Odvolací orgán přitom řádně odůvodnil, proč nebylo možno v daném řízení aplikovat zákon o státní kontrole (viz. str. 6 a 7 napadeného správního rozhodnutí). Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že dovodil-li odvolací orgán, že nebyly podmínky pro aplikaci zákona o státní kontrole, z toho logicky vyplývá, že nebylo nutno, aby se zabýval důvodovou zprávu k tomuto zákonu.

Stěžovatelka rovněž namítala, že prvostupňový správní orgán porušil zásadu předvídatelnosti tím, že při ukládání pořádkové pokuty nepostupoval shodně jako Státní zemědělská a potravinářská inspekce. Je nepochybné, že právní úprava zakotvuje zásadu předvídatelnosti (legitimního očekávání), která je upravena v ust. § 2 odst. 4 in fine správního řádu, podle kterého správní orgán dbá i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Toto ustanovení však nelze vykládat tak, jak činí stěžovatelka. V daném případě totiž jednak neukládala pořádkovou pokutu Státní zemědělská a potravinářská inspekce, nýbrž zcela jiný správní orgán (krajská veterinární správa), a jednak byla tato sankce ukládána i podle jiného právního předpisu.

pokračování

Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné další vady, pro které by bylo nutno rozhodnutí správních orgánů zrušit. Lze si samozřejmě představit ještě podrobnější odůvodnění správních rozhodnutí, nicméně z obou rozhodnutí jsou jednoznačně zřejmé nosné důvody, které vedly správní orgány k závěrům v nich vyslovených. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí, jímž byla stěžovatelce podle ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona uložena pořádková pokuta za to, že neumožnila provedení kontroly ve své provozovně. Správní orgány řádně zdůvodnily, z jakého důvodu a podle jakých právních ustanovení byla pořádková pokuta uložena, jejich závěry mají oporu ve správním spisu a procesní postup při ukládání pokuty byl v souladu se zákonem.

V dalším stížním bodě stěžovatelka poukazovala na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 a sp. zn. III. ÚS 94/97), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. náleze ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud se k nepřezkoumatelnosti vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, tak, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se pak Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak hodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má krajský soud právní závěry vyslovené správním orgánem za správné a naopak, z jakých důvodů jsou žalobní námitky nedůvodné. Závěry krajského soudu jsou přitom srozumitelné a vnitřně souladné. Nejvyšší správní soud

neshledal ani žádnou z vad, která by měla vést ke zrušení rozsudku krajského soudu ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. in fine.

Nepřezkoumatelnost dovozovala stěžovatelka konkrétně z toho, že krajský soud nezohlednil při posuzování žalobních námitek, v níž poukazovala na nutnost předložit ke kontrole pověření, i jiné právní předpisy. K této námitce odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění rozsudku (např. str. 13 a 15), kde krajský soud řádně zdůvodnil, z jakého důvodu nebylo nutno předložit pověření ke kontrole, resp. z jakého důvodu nebylo možno aplikovat právní úpravu obsaženou v jiných právních předpisech. S těmito závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. I podle jeho názoru byl pro věc relevantní veterinární zákon, který opravňuje veterinárního inspektora provést kontrolu na základě služebního průkazu (bez pověření) a nikoliv jiné právní předpisy upravující kontrolní činnost na jiných úsecích veřejné správy. Proto je nepřipadná i námitka, že se měl krajský soud zabývat pověřením, které správní orgán udělil veterinárnímu inspektorovi MVDr. Z. V. k provádění jiné kontroly u stěžovatelky.

Pokud stěžovatelka namítala, že krajský soud nijak nerozvedl své závěry o specifičnosti kontroly podle veterinárního zákona a kontroly podle jiných právních předpisů, Nejvyšší správní soud odkazuje na str. 13 a další rozsudku, kde se krajský soud tímto, byť stručně, zabýval a Nejvyšší správní soud považuje toto odůvodnění za dostačující. Kontrola podle veterinárního zákona je specifickým druhem veřejné kontroly, jejímž smyslem je ochránit nezávadnost živočišných produktů, resp. zdraví lidí. Cílem této kontroly je zabezpečit, aby na trh nebyly uváděny zdravotně nezávadné a nebezpečné živočišné produkty. Uvedení takových produktů by totiž mohlo vést k poškození (ohrožení) lidského zdraví. Z tohoto důvodu zákonodárce umožnil orgánům veterinární správy provádět kontrolu dodavatelů živočišných produktů. Pokud takový subjekt brání orgánům veterinární správy v provedení kontroly, tj. neumožní jim provést kontrolu, zda živočišné produkty nejsou závadné či nebezpečné, lze takovému subjektu uložit podle zákona o veterinární správě pořádkovou pokutu. Nelze proto porovnávat kontrolu podle veterinárního zákona např. s kontrolou podle zákona o zaměstnanosti nebo zákona o sociálních službách, jak namítala stěžovatelka.

Vytýkala-li stěžovatelka krajskému soudu nedostatečné vypořádání námitek poukazující na důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole, z níž má vyplývat, že k provádění státní kontroly je nutno pověření, opakuje Nejvyšší správní soud, že krajský soud řádně zdůvodnil, z jakého důvodu postačovalo pro provedení kontroly v dané věci předložení služebního průkazu. Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že dovodil-li odvolací orgán, že není nutné aplikovat zákon o státní kontrole, plyne z toho logicky i to, že nebylo možno aplikovat důvodovou zprávu k tomuto zákonu.

Důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu není ani to, že je v něm odkazováno na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 1 As 25/2012 – 34, ve kterém je řešena problematika kontroly podle živnostenského zákona. Krajský soud své závěry (o nenutnosti předložit pověření ke kontrole) primárně opíral o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012 – 66, o který se opírá i Nejvyšší správní soud. K tomu viz výše.

Pokud pak stěžovatelka vytýkala krajskému soudu, že na str. 16 rozsudku

pokračování

nesrozumitelně uvedl, že „*Soud tedy nemá za to, že by rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť nebylo najisto postaveno, zda se jedná o řádný právní akt žalované, jak žalobkyně namítala.*“, je třeba uvést, že tímto vyjádřením krajský soud uzavřel svou argumentaci k tvrzené absenci vlastnoručního podpisu oprávněné úřední osoby na odvolacím rozhodnutí, se kterou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Byť je tato věta obtížněji srozumitelná, nejedná se podle Nejvyššího správního soudu o vadu, pro kterou by bylo třeba rozsudek krajského soudu zrušit. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž zřejmé, z jakých důvodů krajský soud neshledal nezákonnost, či dokonce nicotnost odvolacího rozhodnutí z důvodu absence podpisu na odvolacím rozhodnutí, podrobněji viz výše.

V závěru kasační stížnosti stěžovatelka vytýkala krajskému soudu, že nevzal v potaz námitku likvidačního charakteru pořádkové pokuty. Ani tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, kde krajský soud na str. 17 a násl. uvedl, že „*Ohledně žalobní námitky, v níž stěžovatelka poukazovala na nedostatek individualizace uložené pokuty z pohledu možného likvidačního důsledku, když na obdobných pokutách je stěžovatelka povinna uhradit 1 090 000 Kč, soud uvádí následující. (...) Podle přesvědčení soudu nelze v daném případě vytýkat žalované, že se výslovně při posouzení zákonnosti uložené pokuty ve výši 50 000 Kč nezabývala také otázkou jejího likvidačního charakteru. Jak přílehlavě uvedla žalovaná v písemném vyjádření k žalobě, judikatura správních soudů (např. právě cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu, navazující na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133) směřuje k tomu, aby majetkové poměry byly jedním z hledisek pro stanovení výše pokuty, a to i v případě právnické osoby (srov. kritéria přiměřenosti trestu dle § 14 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim), nevyplývá z ní však, že by správní orgány musely toto hledisko uplatňovat či posuzovat ze své vlastní iniciativy, pokud zákon výslovně ve výčtu kritérií pro výši pokuty majetkové poměry osoby nestanoví, což je i případ uložení pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona. Měla-li žalovaná za to, že okolnosti, jež plynou z dosavadního průběhu řízení, nevedou k možným závěrům o likvidačním charakteru uložené pokuty, nebylo její povinností za situace, kdy sama stěžovatelka žádné takové okolnosti týkající se jejich majetkových poměrů a likvidační povahy pokuty neuváděla (a to ani s poukazem na výši pořádkových pokut uložených jí za zmaření výkonu státního veterinárního dozoru v jiných provozovnách a jejich souhrnnou výši), zabývat se likvidačním charakterem pořádkové pokuty uložené ve výši 50 000 Kč. Soud tedy neshledal, že by se žalovaná v tomto směru dopustila vad řízení či nezákonnosti.*“ Krajský soud se tedy zabýval námitkou poukazující na likvidační charakter celkově uložených pokut, přičemž s jeho závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by bylo nutné rozsudek krajského soudu zrušit z důvodu, že krajský soud částečně modifikoval právní závěry odvolacího orgánu, resp. z důvodu drobných nepřesností v odůvodnění rozsudku. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody neopodstatněnosti stěžovatelčiných žalobních námitek. Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by si krajský soud protiřečil v míře, která by způsobovala nutnost jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost, resp. nesrozumitelnost. Závěry krajského soudu jsou vnitřně souladné a srozumitelné.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a ústřední veterinární správě žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 5. června 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu