



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Petra Sedláka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **ZIMBO CZECHIA, s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupeného JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. března 2012, č. j. SVS/6102/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2014, č. j. 30 A 68/2012 – 153,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Plzni, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ústřední veterinární správy Státní veterinární správy ze dne 13. 3. 2012, č. j. SVS/6102/2011, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj ze dne 14. 10. 2011, č. j. 2011/3929/KVSP. Žaloba byla původně podána u Městského soudu v Praze, následně byla tímto soudem postoupena Krajskému soudu v Plzni jako soudu místně příslušnému.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla stěžovateli podle § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), uložena pořádková pokuty ve výši 50 000 Kč za nesplnění povinnosti kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Tohoto jednání se měl žalobce dopustit tím, že dne 14. 9. 2011 neumožnil veterinárním inspektorům správního orgánu prvního stupně vstup do jeho provozovny v Domažlicích. Žalobce se proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolal a žalovaný správní orgán napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

Stěžovatel v žalobě namítal nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí s ohledem na nedostatky zahájení kontroly a její případnou duplicitu. Dále věcně namítal, že žalovaný byl sice oprávněn takovou pořádkovou pokutu dle zákona o veterinární péči v rámci kontrolního řízení uložit, ale v ostatních otázkách neupravených veterinárním zákonem měl postupovat podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a to včetně rozhodování o námitkách do protokolu, a nejednalo se o typ pořádkové pokuty, již upravuje § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Stěžovatel brojil i proti nedostatečnému prokázání oprávnění ke kontrole, neboť pracovníci krajské veterinární správy se prokázali pouze služebními průkazy, a nikoliv písemným pověřením ke kontrole. Nevpuštění do provozovny nemohlo být překvapivé, neboť již opakovaně stěžovatel ze stejných důvodů nepustil kontrolory do svých provozoven. Interpretace, že orgány veterinární správy mají obecné pověření *ex lege* prokazované služebním průkazem, je podle stěžovatele nesprávná.

Stěžovatel považoval za nezákonný i způsob odůvodnění rozhodnutí v části týkající se důvodnosti výše uložené pořádkové pokuty. Napadl i tvrzenou nemožnost spojení kauz a společného projednání a rozdílný procesní postup v obdobných věcech.

Stěžovatel v žalobě rovněž namítal, že rozhodnutí nesplňuje zákonné náležitosti § 69 odst. 1 správního řádu, které říká, co musí písemné vyhotovení obsahovat.

Závěrem žaloby navrhl uplatnění moderačního práva soudu.

Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl především s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 – 62. Při vypořádání námítky nesprávné aplikace § 62 správního řádu, prokázání se pouze služebním průkazem a nespojení probíhajících řízení o pořádkové pokutě ze strany žalované přejal krajský soud závěry Nejvyššího správního soudu uvedené ve zmíněném rozhodnutí. Krajský soud v Plzni neshledal důvodnou ani námitku nezákonného a nedostatečného odůvodnění výše uložené pokuty; dospěl k závěru, že toto odůvodnění ob stojí. Ve shodě s žalovaným považoval krajský soud odepření součinnosti při pokusu o provedení státního veterinárního dozoru za velmi závažné, ne-li nejzávažnější porušení povinností uložených v § 53 odst. 4 veterinárního zákona. K namítaným nedostatkům napadeného rozhodnutí ve vztahu k § 69 odst. 1 správního řádu krajský soud uvedl, že rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno v podobě, která nemohla vzbudit pochybnosti o jeho správnosti a autenticitě.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) obsáhlou kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s.

pokračování

Stěžovatel předně namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku prokázání pověření veterinárních inspektorů k provedení kontroly. S poukazem na § 53 odst. 1 veterinárního zákona namítl nedostatečnost zaměstnaneckého poměru veterinárních lékařů, neboť k provedení kontroly musí disponovat pověřením k výkonu státního veterinárního dozoru a současně ke konkrétní kontrole, a to s ohledem na vztah speciality § 53 veterinárního zákona vůči § 9 a § 12 zákona o státní kontrole. Dále namítl, že veterinární zákon a zákon o státní kontrole nejsou jednoznačné a za této situace měl krajský soud aplikovat pro stěžovatele příznivější výklad. Ačkoliv veterinární zákon výslovně nestanoví povinnost veterinárních inspektorů prokázat se zvláštním pověřením k provádění kontrolní činnosti, zákon v § 53 odst. 2 písm. c) stanoví, že služební průkaz je průkazem totožnosti, nikoli pověřením ke kontrolní činnosti. V této souvislosti stěžovatel namítl, že ministerstvo zemědělství překročilo své zákonné zmocnění, jelikož ve vyhláškách č. 296/2003 Sb. a č. 342/2012 Sb. do vzoru služebního průkazu stanovilo, že jeho držitel je nositelem oprávnění podle veterinárního zákona, neboť pokud chtěl zákonodárce stanovit, že služební průkaz opravňuje k provádění kontrolní činnosti, měl toto pravidlo zakotvit přímo do zákona. Odkázal i na § 4 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, podle kterého musí kontrolní pracovníci při zahájení kontroly předložit písemné pověření k provedení konkrétní kontroly, které uděluje příslušná kontrolní instituce. Stěžovatel zdůraznil, že ve veterinárním zákoně došlo k 1. 1. 2014 k podstatné změně v prokazování pověření ke kontrole, neboť od tohoto data jsou veterinární inspektoři nově povinni prokazovat pověření ke kontrole podle kontrolního řádu služebním průkazem, což dokazuje nemožnost prokazování pověření ke kontrole služebním průkazem před uvedeným datem.

Stěžovatel dále upozornil na čl. 2 odst. 1 písm. f) a g) nařízení č. 854/2004/ES, podle něhož existují nejen běžní úřední veterinární lékaři, kteří jsou zaměstnanci veterinárního orgánu, ale i schválení veterinární lékaři, kteří jsou pověřeni k provádění kontrolní činnosti. Z uvedeného dovozuje, že příslušný orgán pověří veterinárního lékaře k výkonu kontrolní činnosti.

Stěžovatel připomněl, že postup žalované není jediným možným, jak prokazovat pověření pracovníků ke kontrole. Ministerstvo bylo pověřeno pouze stanovit vzor průkazu, a nikoliv jeho náležitosti.

Na podporu svých názorů odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87, ve věci kontrol prováděných Českou inspekcí životního prostředí. Stěžovatel nicméně připustil, že judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se prokazování pověření ke kontrole je rozporná. Proto by měla být posuzovaná věc postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozsudky sp. zn. 4 Ads 114/2012 a sp. zn. 8 As 30/2013 jsou podle stěžovatele nesprávné i z toho důvodu, že Nejvyšší správní soud v nich vycházel z protiústavní vyhlášky č. 296/2003 Sb. Podle stěžovatele je vadný závěr žalované i správního soudu, že veterinární lékaři jsou pověřeni ke kontrole ze zákona, a proto stačí předložit při zahájení kontroly pouze služební průkaz. Uvedenou situaci srovnával s pověřením soudního exekutora a provedením exekuce a s činností pověřených lékařů v civilním letectví se závěrem, že veterinární dozor nelze vyvyšovat nad ostatní druhy státního dozoru.

V této souvislosti stěžovatel namítl rozdílný postup státních orgánů při předkládání pověření ke kontrole, což je v rozporu s § 8 správního řádu, a zároveň namítl nevypořádání této námítky krajským soudem a nevypořádání argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87.

Stěžovatel dále brojil proti procesním pochybením žalované. Předně namítl, že v napadeném správním rozhodnutí chybí doložka „za správnost vyhotovení“ a jméno a příjmení osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení. Zároveň z něj není patrné, kdo originál rozhodnutí za ústředního ředitele v zastoupení podepsal. V elektronické verzi rozhodnutí dokonce chybí i doložka „v zastoupení“. V této souvislosti odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014 - 76, a uvedl, že se měl krajský soud zabývat tím, kdo skutečně podepsal za ústředního ředitele žalované žalobou napadené rozhodnutí.

Dále stěžovatel nesouhlasil s postupem žalované při kontrole. Považoval předmět kontroly vymezený v protokole o kontrole jako „*Dodržování platné legislativy*“ za příliš obecný, který nespécifikuje, co konkrétně má být kontrolováno, na základě jakého titulu a v jakém konkrétním rozsahu. S odkazy na judikaturu uvedl, že protokol o kontrolním zjištění má veřejnoprávní charakter, často slouží jako jediný důkaz pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty a takový důkaz by měl být zcela nezpochybnitelný. Vymezení předmětu kontroly nemůže nahradit ani uvedení odkazů v obecné rovině na dotčené právní předpisy. Vágní vymezení předmětu kontroly může podle stěžovatele vést např. k tomu, že bude správní orgán prvního stupně kontrolovat i dodržování povinností, k jejichž kontrole vůbec nemusí být dána jeho pravomoc. V této souvislosti odkázal stěžovatel výslovně na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 11, s tím, že vymezení předmětu kontroly má neopomenutelný význam i pro možnost opakování kontroly.

Krajský soud se podle stěžovatele tímto bodem řádně nezabýval, byť byl uveden v žalobě a následně v replice pouze rozveden.

Dále stěžovatel namítl, že ve všech řízeních v minulosti mu byla pokaždé uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, což svědčí o tom, že se správní orgány neřídily zásadou individualizace sankce. Zároveň namítl, že správní orgán prvního stupně měl spojit řízení o údajných deliktech stěžovatelky do jednoho řízení a ne vést desítky řízení o jednom a téže deliktu – neumožnění kontroly. Pokud se řízení o uložení pořádkové pokuty (resp. odvolací řízení) týkala téhož účastníka a skutku, bylo s ohledem na zásadu procesní ekonomie vhodné je spojit i bez návrhu účastníka. Nespojení řízení do jednoho umožnilo správnímu orgánu ukládat pokuty jednotlivě a zvýšit i náklady stěžovatele. Na podporu tohoto tvrzení odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, a uvedl, že záruky poskytnuté obviněnému v trestním řízení je třeba poskytnout i osobě podezřelá ze spáchání správního deliktu. Stěžovatel je přesvědčen, že mu měla být udělena buď úhrnná, popř. souhrnná pokuta (§ 43 trestního zákona) resp. měl být postižen za pokračující právní jednání podle § 116 trestního zákona (pokud by připustil tezi, že se dopustil protiprávního jednání).

Sankce ukládaná kontrolované osobě za porušení povinností dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona se sice nazývá pořádkovou pokutou, avšak svým charakterem se

pokračování

jedná o pokutu za porušení zákona - jde tedy o běžný správní delikt, na který nedopadá § 62 správního řádu. Tento názor podporuje i právní úprava účinná od roku 2014 a důvodová zpráva k návrhu kontrolního řádu. Pokud správní orgán zjistil porušení povinností stěžovatele, měl zahájit správní řízení o uložení tzv. pořádkové pokuty, informovat o tom stěžovatele a umožnit mu realizovat jeho procesní práva. Pořádkovou pokutu nelze uložit tomu, kdo poruší své povinnosti v rámci veterinární kontroly, která není správním řízením.

Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu i z důvodu, že krajský soud nevypořádal námitku porušení základních zásad správního řízení spočívajícího v tom, že někdy je ze strany správního orgánu prvního stupně zahájeno řízení o uložení sankce podle § 53 odst. 4 veterinárního zákona a někdy nikoliv.

Řízení před krajským soudem bylo podle stěžovatele zmatečné, neboť krajský soud rozhodl o uplatnění moderačního práva jako o samostatné žalobě, ačkoliv se jednalo pouze o uplatnění moderačního práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

V souzené věci byla stěžovateli uložena pořádková pokuta podle § 53 odst. 4 a odst. 7 veterinárního zákona z důvodu, že neumožnil dne 14. 9. 2011 veterinárním inspektorům Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj MVDr. S. S. a MVDr. K. K. vstup do provozovny NOVÁK maso - uzeniny (veterinární registrační číslo CZ 9493) v Domažlicích.

Podle § 53 odst. 4 veterinárního zákona ve znění účinném v době kontroly byly kontrolované osoby povinny vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc, zejména umožnit jim přístup na místa a do prostorů uvedených v odstavci 1 písm. a), odběr vzorků a poskytovat jim na požádání potřebné doklady, údaje a ústní a písemná vysvětlení, jakož i bezplatně nezbytnou věcnou, osobní a jinou pomoc.

Podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona ve znění účinném v době kontroly mohl kontrolované osobě, která nesplní povinnost podle odstavce 4, orgán veterinární správy, který prováděl výkon státního veterinárního dozoru, uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč. Pořádkovou pokutu bylo možno uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna

ani ve lhůtě nově stanovené orgánem veterinární správy. Souhrn takto uložených pokut nesměl být vyšší než 500 000 Kč.

Podstatou prvního bodu kasační stížnosti bylo podrobně argumentované zpochybnění oprávnění k provedení veterinární kontroly z důvodu, že se veterinární inspektoři prokázali pouze služebním průkazem, a nikoliv, jak požadoval stěžovatel, zvláštním pověřením k provedení veterinární kontroly v konkrétní provozovně.

Tato kasační námitka byla opakovaně pro dobu před 1. 1. 2014 podrobena přezkumu Nejvyšším správním soudem např. v rozsudku sp. zn. 4 Ads 114/2012 a dále v rozsudcích ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012 - 66, ze dne 28. 4. 2014, č. j. 8 As 43/2013 - 54, nebo ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 - 62. Stejně jako neshledal Nejvyšší správní soud důvod odchýlit se od dřívějších názorů zaujatých v rozsudku sp. zn. 4 Ads 114/2012 ve všech citovaných rozhodnutích, neshledal důvod odchýlit se od těchto názorů ani nyní.

Nejvyšší správní soud v intencích citovaných rozhodnutí odkazuje zejména na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 - 62, jelikož se týkal kontrol provedených ve shodném období jako v souzené věci.

Osmý senát v uvedeném rozhodnutí jasně konstatoval, že „pro provedení kontroly je dostačující, pokud kontrolní pracovník předložil průkaz veterinárního inspektora. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole postupují podle tohoto kontrolního řádu kontrolní orgány jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Povinnost kontrolních pracovníků předložit pověření k provedení kontroly, jež vyplývá z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, je třeba vykládat v souladu se zvláštním právním předpisem, jímž je v daném případě veterinární zákon. Veterinární zákon v § 53 odst. 1 písm. a) hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru. Z toho vyplývá, že veterinární inspektoři jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona osvědčují služebním průkazem. Ten v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb. (příp. přílohou č. 8 k vyhlášce č. 342/2012 Sb.) obsahuje ve své dolní části text, podle něhož: „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.“ Tento průkaz představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Sám stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že veterinární zákon neobsahuje výslovné ustanovení, podle kterého se veterinární inspektoři prokazují služebním průkazem a pověřením k výkonu kontroly. Z toho ovšem nelze vyvodit, že by jim tato skutečnost znemožňovala provádět kontrolní činnost jen na základě předložení služebního průkazu.“

Ani v souzené věci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatele, že by vyhláška č. 296/2003 Sb. (příp. vyhláška č. 342/2012 Sb.) byla protiústavní či nezákonná z důvodu, že by Ministerstvo zemědělství překročilo zákonné zmocnění jemu dané v § 53 odst. 6 písm. d) veterinárního zákona, a to ze shodných důvodů, ze kterých neshledal tuto argumentaci důvodnou zdejší soud i v citovaném rozsudku osmého senátu. Přijetím

pokračování

do pracovního poměru na pozici úředního veterinárního lékaře se výkon státního veterinárního dozoru stává jejich pracovní náplní, vykonávanou u konkrétního orgánu veterinární správy, a disponují oprávněním dle veterinárního zákona tento dozor vykonávat na základě předložení služebního průkazu. Služební průkaz osvědčuje oprávnění jeho držitele i ke kontrolní činnosti a neslouží pouze k prokázání totožnosti. S oprávněním vydat vzor služebního průkazu veterinárního inspektora je implicitně spojeno i oprávnění stanovit náležitosti takového průkazu. Argumentaci stěžovatele nelze přisvědčit ani při přihlédnutí k § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle kterého jsou kontrolní pracovníci povinni předložit pověření k provedení kontroly, protože ani z tohoto ustanovení nelze dovodit bližší náležitosti takového pověření.

V posuzované věci se zdejší soud plně ztotožňuje se závěrem, který k uvedené námitce zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 - 62, a to, že *„předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně i oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru. Z žádného ustanovení veterinárního zákona nelze dovodit povinnost kontrolního pracovníka prokazovat se zvláštním povolením jednotlivě pro každou kontrolu. Veterinární inspektoři tudíž nepochybili, jestliže se před zahájením kontroly prokázali jen služebním průkazem. Stěžovatel nezpochybňoval pravost těchto průkazů.“*

Stejně jako osmý senát neshledal zdejší soud důvodným požadavek stěžovatele na předložení vznesené právní otázky rozšířenému senátu z důvodu rozpornosti závěrů obsažených v rozsudcích Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2004 (vyjádřeném *obiter dictum*) a sp. zn. 4 Ads 114/2012. Oba uvedené rozsudky se sice týkaly státní kontroly, avšak rozdílného úseku výkonu státní správy a konané podle různých právních předpisů. V podrobnostech lze odkázat na citovaný rozsudek ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 - 62.

Zároveň Nejvyšší správní soud shodně jako v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Ads 44/2013 - 121, dospěl k závěru, že gramatický výklad zákona je jednoznačný, v posuzované otázce není nijak chaotický nebo nepřehledný, jak namítá stěžovatel. Stěžovatel sice odkazuje na úpravu postavení soudních exekutorů, případně lékařů pověřených Úřadem pro civilní letectví, nicméně takový systematický výklad by bylo možné aplikovat pouze v případě nejasného gramatického výkladu veterinárního zákona, a taková situace nenastala.

Stěžovatel namítal, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací založenou na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87. Z napadeného rozsudku není patrné, že by se krajský soud touto argumentací výslovně zabýval, nicméně to nezakládá důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Z obsahu žaloby vyplývá, že stěžovatel sice podrobně shrnul obsah tohoto rozhodnutí, nicméně aplikace na konkrétní věc vycházela pouze z přesvědčení stěžovatele, že ke kontrole správním orgánem prvního stupně je kromě služebního průkazu ještě třeba výslovné povolení obdobně jako u České inspekce životního prostředí, které se namítaný rozsudek týkal. Tento závěr ale není správný, jak vyložil zdejší soud výše a jak správně konstatoval i krajský soud. Individuální vypořádání odkazu stěžovatele na uvedený rozsudek by bylo zcela nadbytečné, a proto není vadou napadeného rozsudku krajského soudu, pokud chybí.

V další části kasační stížnosti namítal stěžovatel procesní pochybení správních orgánů. Prvně namítl s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014 - 76, nedostatky popisu rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud ve stěžovatelem citovaném rozhodnutí ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014 - 76, uvedl, že „[p]okud krajský soud v posuzovaném případě zjistí, že originál rozhodnutí podepsala dle vnitřních předpisů žalované k tomu oprávněná úřední osoba, potom nedostatek uvedení jména a příjmení oprávněné úřední osoby na stejnopisu doručeném stěžovateli je sice vadou stejnopisu rozhodnutí, avšak nikoliv takovou, která by mohla vést ke zrušení rozhodnutí. Je třeba si uvědomit, že stěžovatelce byl v daném případě doručován toliko stejnopis rozhodnutí. Zásadní vada stejnopisu rozhodnutí by mohla mít vliv i na zákonnost rozhodnutí, muselo by se však jednat o velmi závažnou vadu, jako například o obsahový nesoulad stejnopisu s originálem rozhodnutí. Potom by totiž adresát stejnopisu rozhodnutí neobdržel stejné rozhodnutí, jaké je založeno ve spisu, což by mohlo způsobit pochybnosti o zákonnosti řízení a tím pádem i rozhodnutí ve věci. O takovou vadu se ale v posuzovaném případě dle Nejvyššího správního soudu nejedná. Je nutno si uvědomit, že stejnopis zde zcela odpovídá originálu, když z obou dokumentů je zřejmé, že za ústředního ředitele podepsala rozhodnutí v zastoupení jiná osoba (ať už uvedením podpisu s doložkou „v. z.“ v listinném originálu, nebo slovy „v zastoupení“ na elektronickém stejnopisu) a ani z originálu, ani ze stejnopisu není zřejmé, o jakou osobu se jednalo. Pokud tedy lze podle judikatury zdejšího soudu citované v bodu [15] odstranit v řízení před soudem vady originálu rozhodnutí spočívající v neurčitosti osoby, která rozhodnutí podepsala, nelze dovodit, že by tato vada na stejnopisu rozhodnutí mohla mít bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí. K obdobnému závěru dospěl zdejší soud již dříve ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 121/2011 – 90, kde naprostrý nedostatek podpisu na stejnopisu rozhodnutí hodnotil jako formální pochybení, které nemělo na zákonnost rozhodnutí vliv. I v posuzovaném případě, stejně jako v citovaném rozsudku, se jedná o vadu, která nevyvolává pochybnosti o obsahové jednoznačnosti posuzovaného rozhodnutí. Pokud s ohledem na uvedené dospěje krajský soud k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno řádným způsobem a že originál rozhodnutí podepsala oprávněná úřední osoba, potom v neuvedení jejího jména na stejnopisu rozhodnutí nespátřuje Nejvyšší správní soud takovou vadu, která by mohla mít negativní dopad na právní postavení stěžovatelky, natož aby tato vada způsobila nezákonnost celého rozhodnutí.“

Z obsahu soudního spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovateli jako právnické osobě, která má zřízenou datovou schránku, byl doručován do datové schránky stejnopis tohoto rozhodnutí, na kterém je uvedeno doc. MVDr. M. M., Ph.D., ústřední ředitel, v zastoupení. Skutečnost, že se jedná o stejnopis rozhodnutí, vyplývá ze skutečnosti, že stejnopis rozhodnutí nebyl opatřen uznávaným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby (srov. § 69 správního řádu), a naopak v rámci digitálního podpisu stejnopisu rozhodnutí je zcela jasně uvedeno „za správnost vyhotovení: Bc. J. P., DiS.“

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že originál rozhodnutí žalovaného byl podepsán bez doložky „v zastoupení“, případně „v.z.“. Nejvyšší správní soud nemá žádný důvod domnívat se, že se na rozhodnutí nachází podpis jiné osoby, než jejíž jméno je pod podpisem uvedeno, tedy doc. MVDr. M. M., Ph.D. Na originálu rozhodnutí založeném ve správním spise není obsažena doložka „v zastoupení“ ani není

pokračování

uvedeno, že by rozhodnutí podepsala jiná osoba než ústřední ředitel žalovaného. Ve vyjádření k žalobě uvedl žalovaný, že originál rozhodnutí byl podepsán ústředním ředitelem žalovaného.

Ve smyslu uvedeného rozhodnutí devátého senátu je třeba korigovat závěr krajského soudu. Skutečnost, že se na stejnopise rozhodnutí objevuje doložka „v zastoupení“, zatímco originál rozhodnutí byl podepsán ústředním ředitelem žalovaného, je vadou stejnopisu rozhodnutí. Nicméně tato vada nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť se jednalo pouze o stejnopis rozhodnutí, nikoliv o elektronické rozhodnutí jako takové, a originál rozhodnutí, založený ve správním spise, formální náležitosti splňuje.

Stěžovatel zjevně zaměňuje stejnopis rozhodnutí a elektronické rozhodnutí, jakkoliv tato problematika byla v jím citovaném rozhodnutí devátého senátu podrobně vysvětlena. Skutečnost, že doložka „za správnost vyhotovení“ je obsažena v elektronickém podpisu, není vadou stejnopisu, naopak skutečnost, že doložka „za správnost vyhotovení“ je obsažena právě v rámci elektronického podpisu podepisující osoby, osvědčuje to, kdo odpovídá za správnost vyhotovení. Požadavek, aby do elektronického stejnopisu zasahovala osoba, která odpovídá jen za správnost vyhotovení, a doplňovala do elektronického souboru obsahujícího elektronický obraz písemného originálu rozhodnutí další údaje v situaci, kdy tyto údaje mohou být součástí elektronického podpisu, je zcela nadbytečný a naopak neodpovídá smyslu potvrzení odpovědnosti za správnost vyhotovení. Danou situaci lze připodobnit k vyhotovení písemného stejnopisu, na který bude otištěno razítko „za správnost vyhotovení“ a jméno a podpis dané osoby. Obě situace, tedy jak razítko, tak obsah doložky „za správnost vyhotovení“ v rámci elektronického podpisu, nemohou být vadou stejnopisu, natož vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Žalobou napadené rozhodnutí proto není ze shora uvedených důvodů nezákonné, natož nicotné.

Dále stěžovatel namítal nedostatky protokolu o kontrole ze dne 14. 9. 2011, č. CZ11-S32079-084, ve kterém je uveden jako předmět kontroly „*Dodržování platné legislativy*“. Bez pochyb lze dát stěžovateli za pravdu, že takto obecné vymezení předmětu kontroly by nebylo dostatečně určité. Zároveň ale nedostatečné vymezení předmětu kontroly samo o sobě nemůže v posuzované věci znamenat nezákonnost kontroly. Jedná se o procesní vadu a jako taková může mít za následek zrušení rozhodnutí správního orgánu pouze v případě, že v jejím důsledku mohlo být nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel hypoteticky uvádí příklady, kdy by při takto široce vymezeném předmětu kontroly mohli veterinární inspektoři překročit rozsah svých zákonných kompetencí. Nicméně ve vztahu k projednávané věci nijak neuvádí, čím konkrétně byl široce vymezeným předmětem kontroly zkrácen na svých právech.

Zkrácení práv stěžovatele nelze odvozovat od jím namítaného rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, neboť tento rozsudek se týkal daňové kontroly a uvedené závěry nelze paušálně vztahovat na veškeré veřejnoprávní kontroly. Podstatný rozdíl mezi daňovou kontrolou a kontrolou veterinárními inspektory je v tom,

že u daňové kontroly určité daně za určité předem dané zdaňovací období je konkrétně nezaměnitelně vymezen a individualizován jedinečný předmět kontroly. V případě kontroly prodejny potravin se předmět kontroly mění např. podle skladby zboží každý den, nebo i během jediného dne. Stejně tak se předmět kontroly může měnit během dne v důsledku způsobu skladování potravin apod. Individualizovat předmět kontroly v maloobchodních prodejnách např. určením kontrolované prodejny by při aplikaci uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve vztahu k možnému opakování kontroly znamenalo, že každá prodejna by mohla být kontrolována pouze jednou, což je zcela absurdní výklad.

Stěžovatelem uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 - 69, sice na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, odkazuje, avšak ve zcela jiné souvislosti, a to v otázce, zda lze považovat zahájení kontroly za zásah do práv kontrolovaného subjektu. Šestý senát uvedl, že *„[j]akkoliv daňovou kontrolu nelze volně zaměňovat se státní kontrolou prováděnou Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, je podle názoru šestého senátu podobnost obou institutů dostatečná na to, aby bylo nutno výše citované závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na státní kontrolu.“* Uvedený závěr se ale vztahoval toliko k zahájení kontroly jako zásahu do práv stěžovatele a nelze na základě užití jednoho ze závěrů rozhodnutí bezmezně aplikovat celý rozsudek na skutkově a právně odlišnou situaci.

V konkrétní věci navíc nedošlo ze strany správního orgánu prvního stupně k nedostatečnému vymezení kontroly. Je sice pravdou, že v kolonce *předmět kontroly* je uvedeno *Dodržování platné legislativy*, avšak následně je v protokolu uvedeno, že *„[ú]čelem kontroly je zjištění stavebně technického stavu a provozních hygienických podmínek v podniku podle požadavků uvedených v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 Sb. o hygieně potravin, v platném znění (dále jen „N. 852/2004 Sb.“) a veterinárním zákonu a zákonu o potravinách“*. Předmět kontroly byl tedy zcela nepochybně přesně určen, byť jeho vymezení nebylo obsaženo výlučně v kolonce formuláře označené jako *předmět kontroly*.

Ani v tomto případě neshledal zdejší soud důvod zrušit rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost. Je sice pravdou, že se krajský soud s tímto bodem nevypořádal, ačkoliv základ žalobního bodu byl obsažen již v žalobě a konečně jej i krajský soud citoval v rekapitulační části rozsudku, nicméně zrušení jinak věcně správného rozhodnutí by nic nemohlo změnit na závěru, že pokuta byla stěžovateli uložena oprávněně, neboť k procesnímu pochybení ze strany správního orgánu prvního stupně při vymezení předmětu kontroly nedošlo.

Stěžovatel v další části kasační stížnosti zpochybnil, stejně jako ve věci sp. zn. 8 As 110/2013, samotnou povahu pořádkové pokuty ukládané na základě § 53 odst. 4 a 7 veterinárního zákona s tím, že materiálně se jedná o sankci za porušení zákona spácháním „běžného“ správního deliktu, na který nedopadá § 62 správního řádu. Zdejší soud neshledal důvody odchýlit se v této otázce od hodnocení osmého senátu, který uvedl, že *„[p]okuta ukládaná podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona je totiž nepochybně pořádkovou pokutou. Aby se mohlo jednat o klasický správní delikt, musel by jej zákonodárce v relevantním právním předpisu zavést jako skutkovou podstatu přestupku či správního deliktu. To se ale v daném případě nestalo. Při rozhodování o pořádkové pokutě nemohla být jakkoliv*

pokračování

zohledněna nová právní úprava, která nabyla účinnosti až od 1. 1. 2014, tedy až po podání kasační stížnosti. Ukládání pořádkových pokut je specifickým institutem správního řízení a z hlediska procesního režimu je nelze zaměňovat s pokutami za správní delikty. I přes částečný represivní charakter má pořádková pokuta především funkci zajišťovací: má prosadit splnění porušených povinností. Jejím cílem nebylo potrestat stěžovatele, ale naopak dosáhnout toho, aby veterinární kontrola mohla v každém jednotlivém případě vůbec proběhnout. Uložení pořádkové pokuty za porušení procesních povinností je pro správní orgán, a to na rozdíl od správního deliktu, možností, a nikoli povinností (podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona „může“ orgán veterinární správy uložit pořádkovou pokutu). Ukládání pořádkových pokut je specifické i v tom, že se zde neuplatní trestně právní zásada ne bis in idem. Jak již bylo uvedeno, primárním účelem uložení pořádkové pokuty není uložit sankci za určité jednání (či nekonání), ale vynutit splnění určité (byť při opakovaném ukládání stejné, neb dosud nesplněné) povinnosti.

Pro postup správních orgánů, včetně postupu při výkonu kontroly, subsidiárně platí správní řád (viz § 26 zákona o státní kontrole a § 76 odst. 1 veterinárního zákona). K uložení pořádkových pokut nedošlo v samostatném řízení zahájeném z moci úřední oznámením stěžovateli. Správní orgán nemusel rovněž postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu a umožnit stěžovateli vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.“ Stejně jako ve věci sp. zn. 8 As 110/2013 neshledal soud uvedenou námitku důvodnou.

Stejně jako osmý senát ve věci sp. zn. 8 As 110/2013 a jako krajský soud v nyní projednávané věci neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou námitku ohledně spojení správních řízení. Jak již uvedl zdejší soud ve věci sp. zn. 8 As 110/2013, z § 140 odst. 1 (ve spojení s § 93 odst. 1) správního řádu vyplývá, že spojení (odvolacích) řízení není povinné a správní orgán nemá povinnost spojit řízení jen proto, že mu případně vznikají zvýšené administrativní náklady. Podstatou odvolacího řízení je přezkum správních rozhodnutí orgánu prvního stupně. Zákonnost, resp. nezákonnost přezkumu nelze odvozovat od toho, zda řízení byla nebo nebyla spojena. Stěžovatel oproti věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 8 As 110/2013 nepřináší žádnou novou argumentaci, ale pouze opakuje již jednou vyslovené námitky, aniž by jakkoliv reflektoval závěry soudu. Za této situace nezbyvá než zopakovat již jednou vyslovené, a to, že pokud žalovaná nespojila odvolací řízení proti jednotlivým rozhodnutím krajských veterinárních správ ke společnému řízení, nepostupovala nezákonně a nezkrátila stěžovatele na jeho procesních právech.

S ohledem na výše uvedený závěr, že se ve věci nejednalo o sankci za správní delikt, nemohou být důvodné ani úvahy stěžovatele, že se v jeho případě má jednat o pokračující delikt, za který by měla být stěžovateli uložena nanejvýš souhrnná nebo úhrnná pokuta. Zároveň ani v případě, kdy by byla spojena řízení o jednotlivých odvoláních, nelze dovodit povinnost aplikovat absorpční zásadu, neboť tuto nelze uplatňovat dodatečně v odvolacím řízení. S ohledem na vymezený účel pořádkové pokuty a její odlišnost od správních trestů je třeba, aby byly v případě potřeby ukládány samostatné pokuty, v jejichž důsledku bude stěžovatel v každém jednotlivém případě motivován poskytnout součinnost veterinárním inspektorům při provádění konkrétní státní kontroly.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za pochybení krajského soudu ani to, že soud rozhodl samostatným výrokem o návrhu na moderaci trestu, přičemž v tomto výroku označil návrh na moderaci jako žalobu.

Je sice zřejmé, že se ve věci nejednalo o samostatnou žalobu, nicméně uplatnění moderačního práva lze chápat jako formu eventuálního petitu žaloby, neboť účastník řízení navrhuje soudu buď zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, nebo pro případ nevyhovění tomuto návrhu alespoň snížení pokuty. Jedná se tedy o dva samostatně uplatněné nároky a je zcela na místě, aby soud o každém z těchto nároků rozhodl. Pokud krajský soud uvedl, že „[ž]aloba na upuštění od trestu za správní delikt nebo na jeho snížení se zamítá“, tak se sice jedná o formulační nepřesnost, neboť samostatná žaloba podána stěžovatelem nebyla, nicméně tato nepřesnost nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Případné zrušení napadeného rozsudku s tím, že má být formulačně opraven výrok č. II, by bylo ryzím formalismem.

S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným. Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 30. června 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu