



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8/613, zastoupeného JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Praha 8 - Karlín, Šaldova 34/466, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Praha 2, Slezská 100/7, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 21. 3. 2012, č. j. SVS/6305/2011, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2015, č. j. 78 Ad 59/2012 – 115,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj rozhodnutím ze dne 24. 10. 2011, č. j. 2011/2888/KVST/1 uložila žalobkyni pořádkovou pokutu ve výši 50.000 Kč za porušení povinnosti kontrolované osoby podle ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 166/1999 Sb., ve znění platném do 31. 12. 2013, o veterinární péči. Odvolání žalobkyně zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 3. 2012, č. j. SVS/6305/2011.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 29. 4. 2015, č. j. 78 Ad 59/2012 - 115. Za jádro sporu považoval řešení otázky, zda byli veterinární inspektoři povinni prokazovat se při provádění kontrole kromě služebního průkazu též zvláštním pověřením. Tato otázka byla již judikaturou Nejvyššího správního soudu zodpovězena opakovaně. Krajský soud proto vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 - 69 a z dalších rozsudků téhož soudu, u nichž bylo stanoveno, že veterinární inspektor již předložením služebního průkazu prokazuje svou totožnost a své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a proto nemusí ke každé kontrole předkládat zvláštní pověření.

Soud se zabýval i dalšími námitkami. Uvedl především, že napadené rozhodnutí podepsal MVDr. M. S., jenž byl pověřenou úřední osobou, rozhodnutí proto není nicotné. Neztotožnil se dále s námitkami proti výši pokuty, proti specifikaci předmětu kontroly v kontrolním protokolu, proti nejednotné terminologii při označení deliktu, ani s námitkami proti postupu inspektorů. Podle jeho názoru žalovaná rovněž nepochybila, když nespojila ke společnému projednání několik řízení o odvolání. Současně nebyla překročena maximální výše pokuty 500.000 Kč, neboť nelze sčítat několik pokut, které byly uloženy jedné právnické osobě v různých provozovnách. Neztotožnil se ani s výtkou, že pokuta měla být uložena vedoucímu provozovny a nikoli žalobkyni. K návrhu na moderaci uložené pokuty krajský soud uvedl, že ze spisu nevyplývalo dodatečně splnění vynucované povinnosti a žalobce ani nepředložil konkrétní tvrzení o dopadu pokuty do své majetkové sféry, které by soudu umožnilo posoudit výši pokuty odchýlně od žalované.

II. Kasační stížnost

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka uvedla, že žalovaná ani správní orgán I. stupně neprokázaly pověření svých zaměstnanců k provedení kontroly. Podle jejího názoru veterinární inspektoři museli do konce roku 2013 při zahájení kontroly předložit nejen svůj služební průkaz, nýbrž i pověření ke kontrole.

Ke kasačním důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. pak namítla, že ze spisů není prokázáno, že by oba lékaři, kteří prováděli kontrolu v provozovně, byli veterinárními inspektory. Poukázala na to, že MVDr. L. G. uzavřel pracovní smlouvu s Okresní veterinární správou Opava v roce 1990 (nikoliv s Krajskou veterinární správou pro Moravskoslezský kraj) na druh práce „veterinární lékař f-ce č. 4“ a nikoliv na práci „veterinární inspektor“. Druh této práce se nezměnil ani dodatkem ze dne 16. 9. 2005. Ve spise je navíc založena jen pracovní náplň MVDr. L. G. a MVDr. K. L., u obou zaměstnanců (z 1. 12. 2008, resp. 1. 5. 2007) je uvedena funkce „inspektor Krajské veterinární správy pro Moravskoslezský kraj“. Tímto způsobem však druh práce nelze měnit, to lze jen písemnou dohodou zaměstnance a zaměstnavatele. Změna zařazení nenastala ani v souvislosti s účinností zákona č. 131/2003 Sb., jímž se měnil zákon o veterinární péči. Ve spise není navíc založena smlouva MVDr. K. L., jeho pracovní zařazení proto nelze ověřit. Stěžovatelka je tak názoru, že i když oba lékaři předložili služební průkazy, nelze je

označit za veterinární inspektory. Stěžovatelka dále uvedla, že žalovaná předložila pracovní náplň až v řízení před soudem v rámci vyjádření k žalobě z 2. 1. 2013, a proto tuto pochybnost nemohla namítnout v řízení před žalovaným, neboť tehdy neměla pracovní smlouvy k dispozici.

Stěžovatelka dále odkázala na Organizační řád žalované (z 29. 12. 2011, č. j. 2011/6542/SVS) a na Směrnici o podepisování dokumentů z 1. 6. 2011, č. j. 2011/2905/SVS. Namítla, že pokud první náměstek podepsal napadené rozhodnutí, měla žalovaná prokázat, že ústřední ředitel byl v okamžiku podpisu rozhodnutí dne 21. 3. 2012 buď nepřítomen eventuálně byl zaneprázdněn. Je názoru, že nebyly-li splněny podmínky pro to, aby rozhodnutí žalované podepsal první náměstek, pak toto rozhodnutí není vydáno v souladu se zákonem. Stěžovatelka, že si je vědoma, že Nejvyšší správní soud již vydal dne 24. 6. 2015 pod č. j. 10 As 1/2014 – 187 rozsudek, v němž tuto námitku neshledal důvodnou. Podle ní je však nezbytné zjistit, zda vnitřní podmínka žalované byla dodržena. Navrhla proto, aby soud zvážil, zda předloží věc rozšířenému senátu k posouzení této právní otázky.

Podle stěžovatelky krajský soud rovněž vůbec neozřejmil, proč neshledal výši pokuty jako zjevně nepřiměřenou. V tomto spatřuje vadu nepřezkoumatelnosti rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami, kterými stěžovatelka namítla nezákonnost rozsudku krajského soudu pro nesprávné právní posouzení otázky v předchozím řízení.

Otázku podpisů rozhodnutí oprávněnou úřední osobou z řad zaměstnanců žalované Nejvyšší správní soud řešil podrobně naposledy ve věci vedené pod sp. zn. 10 As 1/2014. Stěžovatelka sice s těmito závěry nesouhlasí a žádá Nejvyšší správní soud, aby postupem podle § 17 s. ř. s. změnil svůj názor, v kasační stížnosti však současně s tím žádné nové argumenty nenabízí. Setrvává tedy pouze na přesvědčení, že pokud rozhodnutí nepodepsal ústřední ředitel, ale jeho náměstek, měla by žalovaná nepřítomnost nebo zaneprázdněnost ústředního ředitele prokázat, jinak rozhodnutí trpí formální vadou. Tím však v podstatě jen opakuje námitky, které již dříve uplatnila ve věci vedené pod sp. zn. 10 As 1/2014. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že odůvodnění rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 – 187 je ucelené a souvislé, jeho závěry jsou logické a plně se vypořádávají s námitkami stěžovatelky. Neshledal tedy žádný důvod, pro který by se od závěrů své vlastní ustálené judikatury měl odchýlit. S dříve vysloveným názorem se zcela ztotožnil. Z tohoto názoru proto vycházel i v projednávané věci, neboť skutkově i právně jde o obdobnou situaci. Sankce byla v obou případech uložena za téměř totožný delikt, jenž se odlišuje pouze místem a časem spáchání a žalovaná taktéž vydala rozhodnutí o odvolání dne 21. 3. 2012.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 – 187 vycházel z toho, že mezi náležitosti písemného vyhotovení rozhodnutí podle ustanovení § 69 odst. 1 věty druhé a třetí správního řádu patří *označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.* Na základě toho konstatoval, že nedostatek podpisu na rozhodnutí správního orgánu může vést k nezákonnosti a v určitých případech i nicotnosti správního rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 92, a ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014 – 76).

V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud ze soudního a ze správního spisu zjistil, že elektronický stejnopis rozhodnutí žalované, který byl stěžovatelce doručen prostřednictvím datové schránky, obsahuje uvedení jména ústředního ředitele žalované: „*doc. MVDr. Milan Malena, Ph.D.*“, s doložkou „*v zastoupení*“. Dále je zde uvedeno datum rozhodnutí, nápis „*OTISK ÚŘEDNÍHO RAZÍTKA*“. Stejnopis je digitálně podepsán a za správnost vyhotovení uvedena: „*Bc. J. P., DiS*“. Ve správním spise je založeno písemné vyhotovení rozhodnutí žalované zcela totožného obsahu, na němž je uvedeno datum rozhodnutí, otisk úředního razítka, jméno ústředního ředitele žalované s uvedením funkce a doložkou „*v. z.*“ s nečitelným klasickým podpisem. Již krajský soud zjistil, že se jedná o podpis vlastní rukou MVDr. M. S., prvního náměstka ústředního ředitele, což ostatně ani stěžovatelka v kasační stížnosti nepopírala.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 - 178 vycházel z Organizačního řádu žalované ze dne 29. 12. 2011, č. j. 2011/6542/SVS, vydaného na základě zmocnění dle § 47 odst. 6 veterinárního zákona (ve znění účinném od 1. 1. 2012) a schváleného ministrem zemědělství (dále jen „*organizační řád*“). Tento interní předpis v čl. 23 odst. 1 stanoví, že jménem státní veterinární správy jedná ústřední ředitel. Podle čl. 22 odst. 1 v případě nepřítomnosti nebo zaneprázdnění ústředního ředitele jej zastupuje 1. náměstek v plném rozsahu jeho práv, povinností a odpovědnosti. Z interní směrnice *Podepisování dokumentů a používání úředního razítka SVS ČR do doby vydání spisového řádu SVS ČR* (dále jen „*směrnice o podepisování*“), konkrétně z jejího článku 1 odst. 4 a 5 vyplývá, že jménem Státní veterinární správy podepisuje všechny dokumenty ve všech záležitostech ústřední ředitel, za kterého může v době jeho nepřítomnosti dokumenty v plném rozsahu jeho práv a povinností podepisovat 1. náměstek. Ze jmenovací listiny ze dne 25. 2. 2005, č. j. Ře 434/05, Nejvyšší správní soud zjistil, že MVDr. M. S. byl s účinností ode dne 1. 3. 2005 jmenován do funkce 1. náměstka ústředního ředitele žalované.

Nejvyšší správní soud za těchto okolností uzavírá, že 1. náměstek ústředního ředitele je, byť nikoliv obecně, ale ve specifické situaci, oprávněnou úřední osobou k podpisu rozhodnutí. Nemá proto pochyb o tom, že originál rozhodnutí ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu podepsala v posuzované věci oprávněná úřední osoba a rozhodnutí žalované proto nepovažuje v tomto aspektu za nezákonné či nicotné. Nejvyšší správní soud přitom vychází z názoru, že žalovaná nemá povinnost prokazovat účastníkům nepřítomnost ústředního ředitele v době podpisu rozhodnutí, pokud měl jeho podpis

nahradiť někdo jiný. Takový požadavek zákon nestanoví a pro správní orgány by tato praxe byla nerealizovatelná. Činnost správního orgánu musí být plynulá a efektivní, pro její zajištění je funkční zastupování vedoucích pracovníků při jejich nepřítomnosti nezbytné. Správní orgán je tedy povinen mít transparentní pravidla pro zastoupení při podpisu rozhodnutí. Aby případná vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, musel by účastník řízení zpochybnit, že tato pravidla vůbec existovala, nebo že v jeho věci byla dodržena, případně tvrdit, že rozhodnutí podepsala osoba, která k tomu nebyla vůbec oprávněna. To se však v průběhu správního řízení nestalo a správní orgán proto nebyl automaticky povinen v rozhodnutí odůvodňovat dodržení svých interních pokynů a předpisů ohledně podpisu rozhodnutí.

Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k uvedené námitce uvedl pouze to, že rozhodnutí podepsala oprávněná úřední osoba podle vnitřních předpisů žalované, že o pravosti rozhodnutí nemohlo být pochyb, a že uvedené vady při konverzi a zastupování nemohly zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. V tomto ohledu mu lze v tomto ohledu vytknout, že se otázkou, kdo podepsal rozhodnutí žalované a zda se jednalo o oprávněnou úřední osobu, nezabýval příliš detailně. S ohledem na výše uvedené se však Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu zcela ztotožnil.

Při posouzení námítky, zda kontrolu mohli provést veterinární inspektoři MVDr. G. a MVDr. L. vycházel Nejvyšší správní soud rovněž ze závěrů početné judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 - 69, ze dne 27. 2. 2014, č. j. 8 As 30/2013 - 85, ze dne 28. 4. 2014, č. j. 8 As 43/2013 - 54, ze dne 5. 6. 2014, č. j. 6 Ads 59/2013 - 92 a ze dne 30. 4. 2015, č. j. 8 As 88/2014 - 52). Těmito rozsudky byl rozhodován spor mezi stěžovatelkou a žalovanou, tedy mezi stejnými účastníky řízení jako v právě projednávané věci, účastníkům řízení jsou tedy tyto rozsudky nepochybně známy. Stěžejní závěr pro projednávanou věc učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 - 62. Zde vyložil, 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 tedy 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.“* Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tento průkaz představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

Jak již stěžovatelka sama v kasační stížnosti podotkla, označení „veterinární inspektor“ není z hlediska ustanovení § 53 odst. 1 zákona o veterinární péči zákonem předvídanou pracovní pozicí, ale legislativní zkratkou pro „úředního veterinárního lékaře orgánů veterinární správy pověřeného výkonem státního veterinárního dozoru“. Z uvedeného ustanovení tedy vyplývá, že veterinární lékař (k výkladu samotného legálního pojmu „veterinární lékař“ srov. § 3 odst. 1 písm. gg cit. zákona) se veterinárním inspektorem nestává sjednáním pracovního poměru (přijetím do služebního poměru) na tuto pozici ale pověřením k provádění inspekce. Tento názor ostatně Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 As 229/2014 - 51.

Stěžovatelka namítla, že pracovní měli být oba inspektoři zařazeni přímo do pozice „veterinární inspektor“ a konkrétně pochybuje o pracovním zařazení MVDr. G. a MVDr. L.. Nejvyšší správní soud je taktéž názoru, že žalovaná krajskému soudu předložila jen částečné podklady o vývoji pracovního zařazení obou inspektorů. To však podle názoru Nejvyššího správního soudu není rozhodující skutečnost. Za stěžejní zjištění pro účely projednávané věci totiž považuje Nejvyšší správní soud to, že žalovaná u krajského soudu předložila pracovní náplně obou inspektorů, z nichž vyplývá jejich pracovní právní zařazení (tj. inspektor Krajské veterinární správy pro Moravskoslezský kraj) v době kontroly, včetně detailního popisu náplně této funkce. Z náplně tedy vyplývá mj. i to, že oba inspektoři jsou oprávněni provádět inspekce. Vzhledem k tomu, že ve věci není sporu o tom, že oba inspektoři jsou zaměstnanci veterinární správy a že je žalovaná k výkonu inspekce dokonce před jejím provedením pověřila, Nejvyšší správní soud se neztotožnil se stěžovatelkou, že by kontrola provedená těmito inspektory byla nezákonná.

Nejvyšší správní soud se poté, co neshledal důvodnou žádnou z uvedených námitek, zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti té části rozsudku, v níž se krajský soud zabýval návrhem na moderaci pokuty.

Žalovaná stěžovatelce uložila sankci ve výši 50.000 Kč, tj. ve výši, kterou stanovila v polovině rozmezí zákonné sazby (horní sazba za tento delikt činila 100.000 Kč, srov. § 53 odst. 7 zákona o veterinární péči ve znění účinném v době rozhodování). Krajský soud v Ostravě poté k návrhu na moderaci této pokuty uvedl, že stěžovatelka jednak nijak nespecifikovala účinky sankce na svou situaci, a dále, že svou povinnost umožnit kontrolu nesplnila ani dodatečně. Z těchto úvah je podle Nejvyššího správního soudu patrné, že krajský soud se zabýval tím, jaký vliv mohla mít uložená pokuta na pozdější chování stěžovatelky a také na její majetkovou situaci. Prostor pro úvahy o nepřiměřenosti pokuty by totiž mohly být na místě tehdy, pokud by stěžovatelka dodatečně svou povinnost splnila (a povinnost zaplatit pokutu v této výši by jí zůstala) příp. pokud by pokuta – byť v zákonem předpokládané výši – byla likvidační. Krajský soud nicméně zcela srozumitelně vysvětlil, proč podle jeho názoru nenastaly žádné okolnosti, s ohledem na věc by bylo možno považovat uvedenou pokutu za nepřiměřenou. Za těchto okolností je proto zcela logický závěr krajského soudu, podle něhož není dán důvod nahlížet na sankci, na její výši a účinky vůči stěžovatelce rozdílně od žalované. Nejvyšší správní soud sice připouští, že odůvodnění rozsudku je v této části stručné, uvedené závěry z něj však jednoznačně vyplývají a rozsudek proto není nepřezkoumatelný. Ani tato námitka proto není důvodná.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě je zákonný, kasační stížnost proti němu směřující proto jako nedůvodnou podle ustanovení § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

IV. Náklady řízení

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, úspěšné žalované pak nevznikly náklady řízení přesahující běžný rámec její úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. dubna 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu