

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8 – Karlín, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 1. 2012, č. j. SVS / 5944/ 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 4. 2015, č. j. 31 A 11/2013 – 270,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 4. 2015, č. j. 31 A 11/2013 – 270, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) její žaloba proti rozhodnutí žalované specifikovanému v záhlaví. Tím bylo k odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Královéhradecký kraj (dále jen „KVS“) ze dne 29. 9. 2011, č. j. 2011/6511/KVSH doplněno do záhlaví tohoto rozhodnutí KVS slovo „Rozhodnutí“ a ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno. Stěžovatelce jím byla uložena povinnost zaplatit pořádkovou pokutu ve výši 50 000 Kč uloženou podle § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“), za nesplnění povinnosti kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona, a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Rozsudkem jí byla zároveň uložena povinnost uhradit žalované náhradu nákladů řízení.

[2] Protiprávního jednání, za nějž byla stěžovatelce uložena výše uvedená pokuta, se měla dopustit tím, že dne 12. 7. 2011 mezi 10.00 a 11.00 hodinou neumožnila veterinárním inspektorkám po předložení služebních průkazů přístup do provozovny NOVÁK – MASO UZENINY na adrese Solnická 59, Dobruška, za účelem provedení potřebných úkonů a šetření při výkonu státního veterinárního dozoru. Kontrola se měla uskutečnit na základě podnětu spotřebitele, který v uvedené provozovně zakoupil nevyhovující maso. Vedoucí provozovny inspektorkám na pokyn jednatele stěžovatelky neumožnil vstup do provozovny z důvodu nepředložení písemného pověření ke kontrole, a to ani po poučení o oprávněních veterinárního inspektora a povinnostech kontrolované osoby dle veterinárního zákona, pouze jim předložil reklamované maso ke zhlédnutí u vstupních dveří provozovny a uvedl, že zboží bylo vyreklamováno, je připraveno k odeslání dodavateli k reklamaci a zákazníkovi byly vráceny peníze.

[3] O průběhu kontroly byl sepsán protokol, proti němuž podala stěžovatelka námitky. V nich nezpochybnila samotný záznam o průběhu kontroly, ale vysvětlila exces v kvalitě masa a projevila nesouhlas s právním názorem veterinárních inspektorek, že předložené služební průkazy mají povahu písemného pověření k výkonu kontrolní činnosti ve smyslu § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o státní kontrole“). Námitky vypořádala KVS v rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty specifikovaném v bodu [1] tohoto rozsudku. Žalovaná učinila k odvolání pouze drobnou úpravu v záhlaví rozhodnutí KVS a ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno. Proti rozhodnutí žalované podala stěžovatelka správní žalobu.

[4] O žalobě rozhodl krajský soud nejprve rozsudkem ze dne 29. 11. 2013, č. j. 31 A 11/2013 - 164, ve znění opravného usnesení ze dne 28. 4. 2014, č. j. 31 A 11/2013 – 192, který byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014 - 76. Ve zrušujícím rozsudku bylo krajskému soudu uloženo, aby zjistil, zda napadené rozhodnutí žalované podepsala oprávněná úřední osoba a podle toho případně vypořádal další žalobní námitky. Pokud by totiž rozhodnutí nepodepsala oprávněná úřední osoba, mohlo by být rozhodnutí nezákonné nebo dokonce nicotné (zejména pokud by bylo podepsáno zcela bez vědomí oprávněné úřední osoby).

[5] V nyní napadeném rozsudku krajský soud převzal vypořádání většiny žalobních bodů z původního rozsudku. Zároveň reagoval na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu.

[6] Na str. 11 rozsudku krajský soud konstatoval, že stěžovatelka obdržela elektronickou verzi rozhodnutí ve smyslu zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, na jehož podobu nelze aplikovat § 69 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“). Na str. 17 citoval ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu závěr, že i elektronická verze rozhodnutí musí splňovat náležitosti rozhodnutí, potažmo jeho stejnopisu, podle § 69 odst. 1 spr. ř. Pokud však krajský soud zjistí, že originál rozhodnutí podepsala k tomu oprávněná úřední osoba, pak by vada elektronického stejnopisu spočívající v absenci uvedení oprávněné úřední osoby nezpůsobovala nezákonnost rozhodnutí. K tomu se vrací na str. 19, kde konstatuje, že vzhledem k tomu, že bylo prokázáno, že originál rozhodnutí podepsala oprávněná úřední osoba, netrpí elektronická verze rozhodnutí vadami, které by mohly mít

vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Na str. 20 pak konstatuje, že nevidí důvod pro změnu závěrů k jednotlivým žalobním bodům svého předchozího rozhodnutí.

[7] Krajský soud nesouhlasil s tím, že by předmět kontroly byl v protokolu o kontrole vymezen nedostatečně určitě. Z obsahu protokolu vyplývá, že se inspektorky dostavily na provozovnu za účelem výkonu kontroly na podnět spotřebitele, který podal telefonickou stížnost na kvalitu prodávaného vepřového masa. V protokolu je popsán i průběh jednání s vedoucím provozovny.

[8] Veterinární inspektorky nebyly povinny vedle služebního průkazu předkládat i pověření ke kontrole. Z § 53 odst. 1 veterinárního zákona vyplývá, že veterinární inspektor je veterinárním lékařem pověřeným výkonem státního veterinárního dozoru. Prokáže-li konkrétní veterinární inspektor v souladu s § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona svou totožnost služebním průkazem, je jeho oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru zřejmé a postačující a kontrolovaná osoba je povinna ho respektovat, čemuž odpovídá i obsah služebního průkazu. Ten zároveň představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

[9] Soud neshledal, že by pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Stěžovatelka neuvedla žádné okolnosti svědčící o zjevné nepřiměřenosti. Proto nemohl vyhovět návrhu na prominutí nebo snížení pokuty.

[10] Žalovaná soudu sdělila, že rozhodnutí podepsal MVDr. M. S., 1. náměstek ústředního ředitele žalované, a doložila do spisu vnitřní předpisy, které prokazují jeho oprávnění za ústředního ředitele podepisovat. Podpis na rozhodnutí odpovídá předloženému podpisovému vzoru a podpisu na organizačním řádu, ačkoliv není zcela identický. Z interních dokumentů vyplývá, že v nepřítomnosti nebo při zaneprázdněnosti ústředního ředitele za něj může podepisovat správní rozhodnutí i jeho 1. náměstek. Bylo tedy jednoznačně prokázáno, že napadené rozhodnutí podepsal MVDr. M. S., který k tomu byl oprávněn.

[11] K tvrzení, že pracovnice KVS, které se dostavily na kontrolu, nebyly veterinárními inspektorkami s ohledem na jejich pracovní smlouvy, se vyjádřil tak, že se k jejich pověření vypořádal v rámci vypořádání námitky související s nutností předložení pověření vedle služebního průkazu.

[12] Soud dále dospěl k závěru, že pořádková pokuta byla uložena podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona a nikoliv podle zákona o státní kontrole, a proto také bylo na místě uložit stěžovatelce i povinnost uhradit paušalizovanou náhradu nákladů řízení. Dále k tomu, že je dostatečně určitý výrok rozhodnutí o uložení pokuty. Neztotožnil se ani s námitkou, že žalovaná měla spojit řízení o různých pořádkových deliktech do jednoho řízení. Tyto závěry stěžovatelka nečiní předmětem kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika

[13] Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které se odvolává na kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[14] V prvé řadě poukazuje na to, že ačkoliv jde o v jejím případě již o druhou kasační stížnost, není nepřípustná, neboť právní otázky, které jsou jejím předmětem, nebyly v rozsudku sp. zn. 9 As 34/2014 řešeny.

[15] Trvá na tom, že v protokolu o kontrole nebyl dostatečně vymezen její předmět, jak to vyžaduje § 15 odst. 2 zákona o státní kontrole. Vymezení *„kontrola na podnět spotřebitele*“ pouze stanoví na čí popud je kontrola činěna, nikoliv však na to, co má být kontrolováno, na základě jakého titulu a v jakém rozsahu. Odvolává se na nález Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 4104/12, který se vztahoval na srozumitelnost a právní jistotu rozhodnutí. Takové nároky je třeba klást i na další akty orgánu veřejné moci, včetně protokolů o kontrole. Protokol o kontrole často, stejně jako v nyní posuzovaném případě, slouží jako jediný důkaz pro rozhodnutí o uložení pokuty, proto by měl být nezpochybnitelný, jednoznačný, srozumitelný a jasný. Vymezení předmětu kontroly nevyplývalo ani z odkazu na příslušné právní předpisy, neboť se jednalo o veškeré právní předpisy, kterými se kontroly prováděné žalovanou řídí. Některými předpisy se navíc řídí i kontroly prováděné Státní zemědělskou a potravinářkou inspekcí. Kontrolní orgány při nedostatečném vymezení kontroly mohou kontrolovat, co chtějí. Tím, že předmět kontroly nebyl řádně uveden, došlo k takovému porušení zákona před správním orgánem, které ovlivnilo zákonnost napadeného rozhodnutí. Proto měl krajský soud rozhodnutí žalované i KVS zrušit. Krajský soud uvedl, že z protokolu je zřejmé, že cílem kontroly byla kontrola prodávaného vepřového masa, ohledně něhož podal stížnost spotřebitel. Nicméně v protokole o kontrole je zaznamenáno, že vedoucí provozovny popsal reklamaci zákazníka i způsob jejího vyřízení a reklamované maso předložil inspektorkám ke kontrole u dveří provozovny. Pokud tedy předmětem kontroly byla jen kontrola uvedeného masa, pak bylo cíle dosaženo a nebyl tedy důvod stěžovatelce pokutu uložit.

[16] Podle stěžovatelky je nezbytné, aby kontrolující osoby při zahájení kontroly předložily nejen svůj průkaz, ale i pověření ke kontrole. Služební průkaz pověření nahrazuje jen tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon. K tomu uvedla podrobnou argumentaci v kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 9 As 34/2012 a na ní se odkázala s tím, že navrhla, aby věc byla postoupena rozšířenému senátu ve smyslu § 17 s. ř. s.

[17] Pokud jde o osobu, která podepsala napadené rozhodnutí, pak podle § 15 odst. 2 spr. ř. musí úkony správního orgánu provádět úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů nebo pověřené vedoucím správního orgánu. Ze spisu žádné pověření nevyplývá, proto musí jít o osobu oprávněnou podle vnitřních předpisů. Z žalovanou předložených předpisů však vyplývá, že 1. náměstek byl oprávněn ústředního ředitele zastupovat toliko v době jeho nepřítomnosti. Žalovaná však ani netvrdila, že by ústřední ředitel byl nepřítomen. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na judikaturu, ze které vyplývá, že pokud správní orgány nepostupují podle svých vlastních pravidel, mohou se proti tomu subjekty, proti kterým je takto postupováno, bránit. Na tyto námitky však krajský soud nijak nereagoval, když bez dalšího pouze konstatoval, že je jednoznačně prokázané, že napadené rozhodnutí podepsal 1. náměstek ústředního ředitele, tedy dle platných vnitřních předpisů osoba k tomu oprávněná. Proto je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

[18] Stejné vady se krajský soud dopustil, pokud jde o argumentaci stěžovatelky, že pracovnice KVS, které se dostavily ke kontrole, nebyly veterinárními inspektorkami. Po seznámení se s jejich pracovními smlouvami se k tomu obsáhle v návaznosti na sjednaný druh práce vyjádřil. Krajský soud se však pouze odkázal na vypořádání vztahující se k tomu, že veterinární inspektoři nemusí předkládat vedle služebního průkazu ještě pověření ke kontrole. Stěžovatelka však uváděla, že dané pracovnice veterinárními inspektorkami vůbec nebyly. K tomu úvaha krajského soudu zcela absentuje.

[19] Mnoho vad je také způsobeno tím, že krajský soud doslovně převzal značnou část odůvodnění z dříve zrušeného rozsudku. Soud mimo jiné výslovně uvedl, že neshledal důvody pro změnu svých závěrů vyjádřených ve zrušeném rozsudku. Například setrval na tom, že na elektronickou podobu rozhodnutí nelze aplikovat § 69 odst. 1 spr. ř. a nevyhověl tak žalobní námitce stěžovatelky, ačkoliv takový závěr byl předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu vyvrácen. Krajský soud se tedy neřídil závazným právním názorem kasačního soudu. V jiné části rozsudku sice uvedl, že elektronická verze rozhodnutí netrpí takovými vadami, které by mohly mít vliv na zákonnost, protože originál rozhodnutí podepsala oprávněná úřední osoba, ale tento závěr není dostatečně odůvodněn.

[20] Rozsudek je také nepřezkoumatelný, pokud jde o zamítnutí návrhu na prominutí nebo snížení uložené pokuty. Soud pouze konstatoval, že uloženou pokutu nelze hodnotit jako zjevně nepřiměřenou. Z odůvodnění však nelze zjistit, proč soud pokutu za zjevně nepřiměřenou nepovažoval.

[21] Závěrem navrhl zrušit rozsudek krajského soudu, ale i napadané rozhodnutí žalované a prvostupňové rozhodnutí KVS.

[22] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry krajského soudu.

[23] Stěžovatelka nijak nebrojila proti nedostatečnému vymezení předmětu kontroly v rámci námitek do kontrolního protokolu, ani v rámci řízení před správními orgány. Z předpisů uvedených v protokolu je však očividné, že muselo být zřejmé, o jakou kontrolu se jedná. Účel je dále rozveden v protokolu o kontrole. V případě podnětu spotřebitele na výskyt závadného masa, je třeba provést kontrolu celé provozovny (včetně provozních prostor) a nikoli jen konkrétního masa. Kompetence k provádění dozoru v provozovně vyplývá, již ze samé podstaty registrace, při které se provozovatel potravinářského podniku sám zaregistruje u příslušné KVS. Námitka nemá navíc žádnou souvislost se spáchaným protiprávním jednáním, neboť to nespočívá v porušení veterinárních podmínek, nýbrž ve zmaření kontroly, a to zcela bez ohledu na případný předmět kontroly. Protokol z kontroly navíc není jediným důkazem o zmaření kontroly. To vyplývá i z jí podaných námitek, odvolání proti rozhodnutí KVS a interního pokynu jednatele stěžovatelky. Navíc není vůbec zřejmé, jaký by měla taková drobná vada vliv na zákonnost rozhodnutí.

[24] Z důvodu právní opatrnosti postupovaly orgány veterinární správy i v rámci kontrol, kde nebyla kontrola umožněna podle zákona o státní kontrole, a to včetně vyhotovení protokolu o kontrolním zjištění či vyřizování námitek. Z formálního hlediska ovšem v tomto případě žádná kontrola ve smyslu uvedeného zákona neproběhla, neboť byla

stěžovatelkou znemožněna. Listina nacházející se ve spise označená jako „Protokol o kontrolním zjištění“ ve skutečnosti není a nemůže být protokolem ve smyslu § 15 zákona o státní kontrole, neboť žádné kontrolní zjištění neobsahuje. Jde pouze o záznam o znemožnění kontroly. Navíc je vyhotovován až dodatečně a nemá tedy žádný vliv na rozhodování kontrolované osoby o umožnění kontroly.

[25] Pokud jde o námitku týkající se nutnosti předložit vedle služebního průkazu i pověření ke kontrole, se žalovaná odkázala na konstantní judikaturu správních soudů v této věci, ze které vyplývá, že oprávnění k výkonu kontroly se prokazuje již služebním průkazem.

[26] Žalovaná řádně doložila oprávnění MVDr. M. S. jako 1. náměstka ústředního ředitele podepsat napadené rozhodnutí. Námitky směrem k podepisování rozhodnutí považuje za obstrukční a účelové, jejichž cílem je zpochybnit princip správnosti aktu veřejné moci a tedy důvěru ve správnost rozhodnutí. Jednání kteréhokoliv ze zástupců ústředního ředitele určeného vnitřním předpisem je jím považováno za schválené a je jím vázán. Odkazuje se na odbornou literaturu, podle které rozhodnutí vydané neoprávněnou úřední osobou nezpůsobuje jeho nezákonnost. Stěžovatelka navíc směšuje soukromoprávní jednání a jednání v rámci výkonu veřejné moci. Námitkami směrem k podepisování rozhodnutí se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10 As 1/2014 - 187, a tyto námitky vyvrátil.

[27] Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[28] K vyjádření žalované podala stěžovatelka repliku. V ní uvedla, že nemusela namítat nedostatek kontrolního protokolu již v řízení před správními orgány. Žalovaná měla navíc přezkoumat podle § 89 spr. ř. zákonnost celého řízení, včetně kontroly. Pokud měla být zkontrolována celá provozovna stěžovatelky, pak to mělo být v předmětu kontroly uvedeno. To, že je její provozovna registrována u orgánů veterinární správy nemá žádný vliv na potřebu vymezit předmět kontroly v protokolu o kontrole.

[29] Rozhodně se nelze ztotožnit s tím, že by kontrola nebyla zahájena. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 – 69, vyplývá, že kontrola i v tomto případě zahájena byla a byl z ní pořízen protokol. Ten však nesplňoval všechny náležitosti a proto byl v rozporu se zákonem. Byl fakticky jediným důkazem pro rozhodnutí o uložení pokuty, a to je proto také nezákonné.

[30] Žalovaná i nadále opomíjí, že pokud měl být 1. náměstek oprávněn k podpisu, musel by být ústřední ředitel nepřítomen. Stěžovatelka si je vědoma rozsudku sp. zn. 10 As 1/2014. Pokud však nebude možné zjistit, zda vnitřním předpisem stanovená podmínka byla skutečně dodržena, pak se správním orgánům otevírá nepřípustný prostor pro libovůli. Bylo by proto na místě názory v tomto rozsudku vyslovené upravit či předložit věc rozšířenému senátu. Na okraj stěžovatelka upozornila, že v zavedené praxi žalovaná pokračuje, když i vyjádření soudu v této věci bylo podepsáno obdobně jako vydané rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[32] Soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, jelikož se jedná o tzv. opakovanou kasační stížnost v téže věci. Napadeným rozhodnutím je zde nové pravomocné rozhodnutí krajského soudu, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno kasačním soudem. Soudní řád správní v § 104 odst. 3 písm. a) stanoví, že taková kasační stížnost je nepřípustná, což neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Toto ustanovení je však třeba zároveň vykládat ve světle zachování co možná nejširšího přístupu k soudu tak, že kasační stížnost není možné podat opakovaně „z týchž důvodů" (viz k tomu podrobně Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014, str. 1003 – 1004). K takovým případům patří i nyní posuzovaná situace. Jednak stěžovatelka namítá zákonem výslovně předvídaný důvod, tedy to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Dalšími nyní vznesenými námitkami se ve svém předchozím rozsudku kasační soud nezabýval, ačkoliv byly stěžovatelkou vzneseny, případně jde sice o námitky nové, které však směřují k nově vysloveným závěrům krajského soudu, a proto jsou tyto námitky přípustné (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS).

III.A Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a jiné vady řízení

[33] V prvé řadě se soud musel zabývat namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že by k ní byl povinen soud přihlédnout i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[34] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá nepřezkoumatelnost rozhodnutí v nedostatku důvodů rozhodnutí, nesrozumitelnosti nebo jiné vadě řízení, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Argumentace stěžovatelky směřuje k prvému z uvedených důvodů, neboť namítá, že se krajský soud řádně nevypořádal s jejími námitkami.

[35] První námitka související s nepřezkoumatelností směřuje k tomu, že se krajský soud nezabýval námitkami stěžovatelky související s tím, že 1. náměstek ústředního ředitele jej byl oprávněn zastupovat pouze v jeho nepřítomnosti.

[36] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že po zrušení předchozího rozsudku krajský soud vyzval žalovanou k doložení důkazů o tom, kdo za ústředního ředitele podepsal originál rozhodnutí, a zda k tomu byla tato osoba oprávněna. Na to reagovala žalovaná přípisem ze dne 12. 12. 2014, ve kterém popsala své vnitřní předpisy

týkající se podepisování rozhodnutí, včetně toho, kdy může podepisovat 1. náměstek ústředního ředitele, kterým byl v rozhodné době MVDr. M. S. K důkazu přiložila příslušné předpisy a podpisový vzor MVDr. M. S. Následně zástupce stěžovatelky nahlédl do soudního spisu, ve kterém se se zaslanými podklady seznámil. Ve svém přípisu ze dne 12. 2. 2015 sdělila, že souhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez jednání. Na stranách 2 až 4 přípisu je podrobná argumentace k tomu, že 1. náměstek ústředního ředitele může ústředního ředitele zastoupit při podpisu správního rozhodnutí jen v době jeho nepřítomnosti (tedy ani ne v době jeho zaneprázdněnosti) a pokud nebylo žalovanou prokázáno, že by byl ústřední ředitel nepřítomen, nebyl podpis možný. Následně upozornila na odlišnost podpisů na rozhodnutí a na podpisovém vzoru.

[37] Krajský soud na str. 18 až 19 rozsudku dospěl k závěru, že z vnitřních předpisů žalované plyne, že v době nepřítomnosti či zaneprázdněnosti ústředního ředitele může podepisovat za žalovanou MVDr. M. S. jako 1. náměstek ústředního ředitele, a proto byl k podpisu rozhodnutí oprávněn.

[38] Stěžovatelka nicméně nijak nesporovala to, že by MVDr. M. S. nemohl za žalovanou rozhodnutí podepsat nikdy, pouze upozorňovala na to, že tomu tak mohlo být pouze v době nepřítomnosti ústředního ředitele. Ačkoliv krajský soud tuto její argumentaci na str. 19 rozsudku zopakoval, nijak se k ní nevyjádřil. Pokud jde o námitku odlišnosti podpisů, krajský soud uvedl, že podpis na rozhodnutí a podpisy předložené žalovanou vykazují jednoznačně shodné charakteristiky.

[39] Krajský soud se tedy nijak nevyjádřil k tomu, zda bylo či nebylo nezbytné prokazovat nepřítomnost ústředního ředitele za tím účelem, aby mohl rozhodnutí podepsat jeho 1. náměstek, ačkoliv šlo o obsáhlou a podrobně rozvedenou námitku stěžovatelky. Z napadeného rozsudku tak nelze seznat, jak na shora uvedenou argumentaci krajský soud nahlížel, tj. zda tyto námitky považoval za důvodné či nedůvodné, případně za nepřípustné. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 (publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS): *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. […].“* Citovaným nedostatkem napadený rozsudek trpí, proto kasační námitka nepřezkoumatelnosti ve vztahu k otázce toho za jakých podmínek mohl 1. náměstek ústředního ředitele rozhodnutí podepsat, je důvodná.

[40] V této souvislosti nelze přehlédnout ani další aspekt věci. Krajský soud při posouzení této otázky vyšel z důkazů zaslaných žalovanou, a to jak co do rozsahu oprávnění 1. náměstka ústředního ředitele žalované, tak co do shodnosti podpisu, ačkoliv tyto skutečnosti byly mezi účastníky sporné. Soud tedy uvedenými listinami dané skutečnosti dokazoval, aniž by ve věci nařídil jednání.

[41] Podle § 71 odst. 1 s. ř. s. platí, že dokazování provádí soud při jednání. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí, když souhlas může být dán i tím, že není reagováno na výzvu soudu. Ze spisu vyplývá, že stěžovatelka souhlasila a s tím, aby bylo rozhodnuto bez jednání.

Nicméně z něj nevyplývá, že by po zrušení prvního rozsudku krajského soudu dala takový souhlas žalovaná. Nebyly tedy splněny podmínky pro rozhodnutí věci bez jednání.

[42] Navíc, i pokud by tomu tak bylo, nemohl soud bez jednání rozhodnout. K situaci, kdy se účastníci vzdají práva na jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., ale zároveň musí soud rozhodnout zda provede navržené důkazy, se vyjádřil rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 – 48, publ. pod č. 3380/2016 Sb. NSS, kde mimo jiné uvedl: „*Úvahu o (ne)provedení důkazů tedy soud činí samostatně a nezávisle na otázce, zda bude rozhodovat s jednáním ve věci samé či bez jeho konání. Pochopitelně, dojde-li k závěru o nutnosti provádět dokazování, jednání ve věci nařídit musí, bez ohledu na případný postoj účastníků řízení, protože důkazy se provádějí při jednání.*“

[43] Krajský soud však dokazování provedl bez jednání, tedy v rozporu s § 71 odst. 1 s. ř. s. Dokazované skutečnosti byly alespoň zčásti mezi účastníky sporné a zároveň, i s ohledem na předchozí zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu, nepochybně podstatné pro výsledek řízení.

[44] Skutečnost, že soud nenařídil jednání, ač k tomu nebyly splněny podmínky podle § 51 s. ř. s. a zároveň navíc prováděl dokazování, tak mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé a byl tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d), k němuž Nejvyšší správní soud přihlíží i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[45] Vzhledem k tomu se nemůže Nejvyšší správní soud zabývat námitkami směřujícími k posouzení této otázky ve věci samé, a nelze se proto ani vyjadřovat k oběma stranami zmiňovanému rozsudku sp. zn. 10 As 1/2014, neboť není zřejmé, jaké skutečnosti případně vyjdou ještě najevo při jednání. Z citovaného rozsudku však nelze dovodit, že by nemohlo být zpochybněno oprávnění určité osoby podepisovat rozhodnutí. V daném rozsudku pouze Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatelka byla povinna přednést relevantní tvrzení o v úvahu přicházejících pochybnostech, což se nestalo.

[46] Druhá námitka nepřezkoumatelnosti směřuje k nevypořádání argumentace stěžovatelky, že pracovnice KVS, které se dostavily ke kontrole, nebyly veterinárními inspektorkami s ohledem na obsah jejich pracovních smluv. V nich byl sjednán druh vykonávané práce „inspektor veterinární hygienické služby“, což podle názoru stěžovatelky neodpovídá pojmu veterinární inspektor. Nemohlo tak jít o veterinární lékařky, které jsou pověřeny výkonem státního veterinárního dozoru.

[47] Krajský soud se v souvislosti s touto námitkou odkázal na vypořádání v bodu Ad 5), který se věnuje pověření ke kontrole. V tomto bodu krajský soud s ohledem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu uzavřel, že z § 53 odst. 1 veterinárního zákona vyplývá, že oprávnění veterinárních inspektorů mají mj. úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy pověření výkonem státního veterinárního dozoru. Na str. 15 rozsudku krajský soud dále uvedl, že služební průkaz státního veterinárního inspektora představuje současně pověření k výkonu státního veterinárního dozoru obecně. Stěžovatelka sama uvedla, že v daném případě jde o veterinární lékařky, pouze sporovala to, zda byly či nebyly pověřeny k výkonu státního veterinárního dozoru. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že krajský soud spatřoval v tom, že jim byly vydány služební průkazy právě ono pověření. Je

pravdou, že své úvahy mohl rozvést podrobněji a o něco přehledněji, nicméně jeho závěr ohledně dané námitky je z rozsudku seznatelný, a nelze ho proto ohledně vypořádání této námitky považovat za nepřezkoumatelný.

[48] Stěžovatelka také tvrdí, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné z důvodu, že v souvislosti s návrhem na moderaci uložené pokuty není zřejmé, proč soud neshledal výši uložené pokuty jako zjevně nepřiměřenou. Ani s tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský soud na začátku své úvahy k možné moderaci smluvní pokuty uvedl, že stěžovatelka důvody pro moderaci pokuty nerozvedla a nekonkretizovala, ani neuvedla žádné relevantní okolnosti svědčící o zjevné nepřiměřenosti výše pokuty. Následně krajský soud uvedl, že pokutu lze snížit pouze v případě, pokud pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Krajský soud tedy dovodil, že stěžovatelka v žalobě netvrdila, proč by výše pokuty měla být zjevně nepřiměřená a on sám její nepřiměřenost neshledal. Jediné, kde by se z žaloby dalo dovozovat, že zjevnou nepřiměřenost namítala, je text *„neboť ke vpouštění inspektorů žalované i bez písemného pověření došlo“*. Tento text je tedy skutečně zcela obecný, nekonkrétní a v dané situaci navíc zjevně nepravdivý, neboť ani stěžovatelka nesporuje, že ke vpuštění inspektorek nedošlo. Závěr krajského soudu je tedy v tomto směru proto přezkoumatelný.

[49] Konečně stěžovatelka poukazuje na to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, pokud jde o posouzení požadavků na elektronickou podobu rozhodnutí. Tento závěr nicméně z rozsudku krajského soudu dovodit nelze, neboť nelze zjistit, jak tuto otázku vlastně posoudil, když jeho závěry jsou vnitřně rozporné. Jak vyplývá z rekapitulace rozsudku krajského soudu v bodu [6], pak se na jedné straně (str. 17 a 19 napadeného rozsudku) zdá, že krajský soud se závazným právním názorem řídil, na druhé straně však opakuje své předchozí závěry a výslovně je jako správné potvrzuje (str. 11 a 20 napadeného rozsudku). V tomto směru je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, protože není zřejmé, jaký názor vlastně zaujal.

[50] V této souvislosti Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom směru, že krajským soudem zvolená struktura rozsudku je značně nepřehledná. Soud by měl jasně vyložit, jak se staví k jednotlivým žalobním bodům, když u určitých částí může uvést, že byl vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nyní zvolená struktura je značně nejasná a vede ke špatné orientaci v rozsudku.

III.B Vymezení předmětu kontroly v protokolu o kontrole

[51] Stěžovatelka považuje za zásadní vadu protokolu o kontrole, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o uložení pokuty, že neobsahuje dostatečně podrobné vymezení předmětu kontroly. Krajský soud shledal vymezení za dostatečné, neboť z něj vyplývá, že se inspektorky dostavily na provozovnu stěžovatelky za účelem kontroly na podnět spotřebitele, který podal telefonickou stížnost na kvalitu prodávaného vepřového masa.

[52] Předmět kontroly je v protokolu o kontrolním zjištění ze dne 12. 7. 2016 popsán jako *„kontrola na podnět spotřebitele“*. Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že takto vymezený předmět kontroly je značně neurčitý, neboť popisuje důvod zahájení kontroly, ale nikoliv to, co je jejím předmětem, kromě toho, že jde o „kontrolu“.

[53] Nicméně stěžovatelce byla uložena pořádková pokuta za znemožnění výkonu státního veterinárního dozoru veterinárním inspektorům tím, že jim nebyl umožněn vstup do provozovny stěžovatelky. Z namítaného protokolu ani z tvrzení stěžovatelky nevyplývá, že by vedoucí provozovny odepřel veterinárním inspektorkám součinnost z důvodu neznalosti předmětu kontroly, ale stalo se tak z důvodu nepředložení zvláštního písemného pověření ke kontrole. To je ostatně zaneseno i v protokolu a je předmětem odvolacích, žalobních i kasačních námitek stěžovatelky. Ze správního spisu ani z tvrzení stěžovatelky není zřejmé, že by jí bylo veterinárními inspektorkami odepřeno sdělení předmětu kontroly, nebo že jí předmět kontroly nebyl sdělen při oznámení jejího zahájení. Je pravdou, že protokol o kontrole byl jedním z podkladů pro uložení pokuty s ohledem na to, že zachycoval skutkový děj spočívající v nevpuštění veterinárních inspektorek na kontrolu do prostor stěžovatelky. Nicméně tento skutkový děj nijak nezpochybňovala a není tak vůbec jasné, jak by se případné vhodnější vymezení předmětu kontroly mohlo projevit v jiném posouzení věci samé.

[54] Navíc podle § 15 zákona o státní kontrole platí: „*(1) O kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. (2) V protokole se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili.*“

[55] Z uvedeného tedy vyplývá, že protokol se pořizuje až o kontrolních zjištěních, tedy po výsledcích provedené kontroly. Není proto vůbec podstatné, zda byla kontrola zahájena nebo nebyla, k čemuž se vyjadřoval rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 24/2014 navíc v souvislosti se zásahovou žalobou. V dané věci je zcela zřejmé, že žádná kontrolní zjištění nemohla být pro nesoučinnost stěžovatelky provedena. Pořízený protokol je v dané věci tedy skutečně pouze záznamem o pokusu provést kontrolu, neboť nebylo o čem kontrolní protokol ve smyslu § 15 zákona o státní kontrole pořídit.

[56] Absence uvedení předmětu kontroly na protokolu o kontrolním zjištění, i pokud by to vůbec bylo nutné, sama o sobě bez přistoupení dalších skutečností proto v projednávané věci nemohla mít vliv na zákonnost správních rozhodnutí. Krajský soud tedy správně nepovažoval tuto námitku za důvodnou, ačkoliv to měl učinit z jiných důvodu, než učinil. Pokud by nebyl důvod rušit rozsudek pro jiné důvody, tato vada by sama o sobě nemohla vést ke zrušení rozsudku, neboť by neměla žádný vliv na jeho výrok o zamítnutí žaloby. Nicméně vzhledem k tomu, že rozsudek rušen je, je třeba, aby v novém rozhodnutí krajský soud vyšel ze shora uvedeného závazného právního názoru na vyřešení této žalobní námitky.

III.C Nutnost předložení pověření ke kontrole

[57] Námitka stěžovatelky se týká otázky, zda veterinárním inspektorkám postačilo v projednávaném případě k výkonu státního veterinárního dozoru, resp. k provádění kontroly, předložení služebního průkazu, nebo bylo zapotřebí zvláštního písemného pověření. Krajský soud se s touto námitkou podrobně vypořádal na str. 13 až 15 rozsudku a dospěl k závěru, že není důvodná. Tento závěr je zcela v souladu s početnou judikaturou

Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky 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 5. 6. 2014, č. j. 6 Ads 59/2013 – 92, ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 As 229/2014 - 51 nebo již shora citovaný rozsudek sp. zn. 10 As 1/2014). Těmito rozsudky byl rozhodován spor mezi stěžovatelkou a žalovanou, tedy stejnými účastníky řízení jako v právě projednávané věci, a účastníkům řízení jsou tedy známy. Nejvyšší správní soud neshledal ani nyní důvod k odchýlení se od právního názoru vysloveného v citovaných rozhodnutích. Stěžovatelka v nynější kasační stížnosti neuvedla žádnou novou argumentaci způsobilou právní názor soudu v této věci zpochybnit. Rozhodující senát neshledal potřebu předložit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

IV. Závěr a náklady řízení

[58] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém bude muset ve věci nařídit jednání a s ohledem na jeho výsledek vypořádat dosud nevypořádané námitky a odstranit vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Dále bude následovat závazný právní názor ohledně důvodnosti námitky k vymezení předmětu kontroly v protokole o kontrole. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud závěrem uvedeným v tomto rozsudku vázán.

[59] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku, ale spolu s ním i výrok II. o nákladech řízení, neboť je na výroku I. závislý. Nejvyšší správní soud tak zrušil napadený rozsudek ve všech jeho výrocích, jelikož výrok II. nemůže samostatně obstát. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 16. června 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu