



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, právně zastoupen JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, sídlem Slezská 7/100, 12056 Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21.3.2012, č. j. SVS/6302/2011,

t a k t o :

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

O d ů v o d ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21.3.2012, č. j. SVS/6302/2011, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29.9.2011, č. j. 2011/1834/KVSA/VHI a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 50.000,- Kč podle § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., zákona o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění k 29.9.2011 a dále mu bylo podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) uloženo zaplatit náhradu nákladů správního řízení v paušální výši 1.000,- Kč. Deliktního jednání se žalobce měl dopustit tím, že dne 15.7.2011 neumožnil veterinární inspektorce přístup do provozních a skladovacích prostorů provozovny Novák maso-uzeniny na adrese Malešická 2799, Praha 3, čímž porušil svou povinnost vyplývající z § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Žalobci byla za obdobných skutkových okolností v jiných provozovnách uložena pořádková pokuta nejméně v 16 dalších případech.

Žalobce v žalobě uvedl, že považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (1. žalobní bod). Z jeho výroku totiž nelze seznat, co jím žalovaná sledovala a proč se rozhodla aplikovat právě ta zákonná ustanovení, na která odkazuje. Jak ve výroku rozhodnutí žalovaného, tak ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou sice uvedena číselná označení ustanovení, z nichž rozhodnutí vycházejí, avšak obsah těchto ustanovení citován není.

Rozhodnutí je dle názoru žalobce nepřezkoumatelné i pro nedostatek důvodů (2. žalobní bod). Žalovaný neuvedl, o jaké zákonné ustanovení opírá pravomoc orgánů veterinárního dozoru v dané věci. V odůvodnění výše uložené pokuty se žalovaný uchýlil k odlišné argumentaci od správního orgánu I. stupně, což je nepřípustné. Navíc se nikterak nevypořádal s námitkou žalobce ohledně individualizace výše pokuty. Žalovaný také vůbec nezvážil, zda pokuta nemůže mít s ohledem na souhrnnou výši všech pokut uložených žalobci za obdobné jednání likvidační důsledky.

Za vadu řízení žalobce považuje skutečnost, že žalovaný nespojil řízení o odvoláních proti více obdobným rozhodnutím z téže doby (3. žalobní bod). Jednalo se o skutkově téměř totožné věci a odůvodnění jednotlivých rozhodnutí žalovaného také vykazovala znaky silné podobnosti. Kdyby ke spojení řízení došlo, nemohla by souhrnná výše uložených pokut přesáhnout zákonnou mez 500.000,- Kč, neboť se jedná o postih stejného adresáta kontroly za totožné jednání. Na tom nic nemění ani skutečnost, že k tomuto jednání došlo v různých provozovnách, neboť tyto nemají právní subjektivitu.

Žalovaný se v řízení zachoval nepředvídatelně, když sankcionoval žalobce, a nikoliv konkrétního zaměstnance, který odmítl kontrolu do provozovny vpustit (4. žalobní bod). V minulosti přitom orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“), které jsou stejně jako žalovaná podřízeny Ministerstvu zemědělství, v obdobných situacích ukládaly pokuty jednotlivým zaměstnancům, nikoliv kontrolované osobě. Takováto diskrepance v postupu správních orgánů narušuje předvídatelnost správní praxe.

Stěžejním žalobním bodem týkajícím se věci samé je právní názor žalobce, že nebyl povinen vpustit do své provozovny inspektorku, která předložila toliko svůj služební průkaz, a nikoliv též pověření k provedení dané kontroly (5. žalobní bod). Vedoucí provozovny, do níž nebyla inspektorka veterinární správy vpuštěna, jednal v souladu s pokynem žalobce, podle něhož mělo být provedení kontroly umožněno toliko inspektorovi, který předloží konkretizované pověření k provedení dané kontroly. Takové pověření má přitom povinnost předložit na základě § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). Jelikož dle názoru žalobce identifikační průkaz inspektora nemůže individualizované pověření k provedení kontroly nahradit, není povinen do své provozovny vpustit inspektora, který předloží jen služební průkaz. Žalovaný postupuje nezákonně, pokud má za to, že se na něj požadavky § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole nevztahují, a že tedy jeho inspektoři při provedení kontroly nemusí předložit písemné pověření.

Nelze akceptovat argument žalovaného, že z dikce § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona vyplývá, že úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně. Dikce uvedeného ustanovení naopak jednoznačně vede k závěru, že zatímco služebním průkazem inspektor prokazuje svou totožnost kontrolovanému, musí též prokázat, že má pověření k provedení konkrétní kontroly, jak to požaduje zákon o státní kontrole. Opačný závěr by vedl ke zjevně absurdnímu důsledku, kdy by veterinární inspektor zvláštní pověření k provedení kontroly nepotřeboval,

zatímco veterinární asistent, který nespadá pod režim § 53 odst. 1 veterinárního zákona, nýbrž pod obecný režim zákona o kontrole, by takové pověření potřeboval. Ostatně i § 30 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 296/2003 Sb. o zdraví zvířat a jeho ochraně, o přemísťování a přepravě zvířat a o oprávnění a odborné způsobilosti k výkonu některých odborných veterinárních činnostech, uvádí, že služebním průkazem veterinární inspektor toliko prokazuje svou totožnost.

Žalobce upozorňuje, že § 53 odst. 1 veterinárního zákona v úvodní části explicitně pojednává o veterinárních inspektorech pověřených výkonem státního veterinárního dozoru. Z toho plyne, že mohou existovat i takoví veterinární inspektoři, kteří pověření k výkonu dozoru nebyli. Ostatně i praktické fungování orgánů veterinární správy je organizováno tak, že jednotlivým veterinárním inspektorům je svěřena jen vymezená část veterinárního dozoru. Například z nabídky zaměstnání veterinárního inspektora, kterou zveřejnila Státní veterinární správa dne 13.9.2011, vyplývá, že v daném případě hledala v Karlovarském kraji uchazeče o pozici veterinárního inspektora – epizootologa, který vykonává dozor v oblasti ochrany zdraví a pohody zvířat. Dle interpretace veterinárního zákona, kterou zastává žalovaný, by například i tento inspektor měl neomezený přístup do všech provozoven žalobce, a to i v Praze.

Dále se žalobce opírá o důvodovou zprávu zákona o státní kontrole, z níž vyplývá, že v zájmu právní jistoty kontrolovaných osob je nezbytné zamezit tomu, aby se na kontrole účastnily osob, jež nezaručují nezaujatost a nestrannost provedené kontroly. Právě proto mají orgány veřejné moci kontroly provádět prostřednictvím „*pracovníků, které k tomu účelu vybavují příslušnými pověřeními*“. Garance nestrannosti výkonu kontroly však nejsou zajištěny, pokud se na kontrole může podílet každý veterinární inspektor, a to i bez konkrétního pověření. Veterinární správa by v tomto ohledu měla podléhat stejným pravidlům, kterým podléhají ostatní správní orgány. Zákon o státní kontrole je ostatně třeba v tomto případě bez dalšího aplikovat, neboť veterinární zákon neobsahuje komplexní procesní úpravu provádění kontrol.

Žalovaný uvádí, že mu nejsou známy případy, kdy by veterinární inspektoři zneužívali svých služebních průkazů k provádění nezákonných kontrol. Žalobce poukazuje na skutečnost, že případy zneužití nelze nikdy zcela vyloučit. Služební průkaz může být odcizen nebo zfalšován, k čemuž žalobce odkazuje na případ falešného hygienika prokazujícího se padělkem služebního průkazu na území Pardubického kraje. Nelze žádat, aby zaměstnanci žalobce, kteří jsou vzdělaní v oboru řezník, takové případy byli schopni odhalit. Pokud by navíc veterinární inspektoři svých služebních průkazů zneužívali k naplňování svých soukromých zájmů a provádění nezákonných kontrol, orgán veterinární správy by se to ani nemusel dovědět.

Pokud se žalovaný odvolává na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2004/882/ES, o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (dále jen „nařízení č. 882/2004“), ani z tohoto předpisu neplyne, že by veterinární inspektor mohl provádět kontrolu toliko na základě předložení svého služebního průkazu. Naopak v bodě 16 preambule uvedeného nařízení se uvádí, že orgány členských států mají povinnost provádět úřední kontroly, z čehož vyplývá, že musí prokázat, že se jedná o kontrolu úřední. V daném případě orgán veterinární správy postupoval v rozporu s požadavky nařízení č. 882/2004, když požadoval, aby žalobce umožnil provedení kontroly osobě, jež není vybavena pověřením danou kontrolu provést.

Uvádí-li žalovaný, že trvání na předložení individualizovaného pověření považuje ze strany žalobce za obstrukční postup, je žalobce toho názoru, že by pro orgány veterinární správy nebylo příliš administrativně náročné své inspektory takovými pověřeními vybavovat. Přitom by tím bylo učiněno zadost žalobcovu právu na ochranu právní jistoty.

Žalovaný dále argumentuje, že měl-li žalobce pochybnosti o zákonnosti provedení kontroly, měl je řešit prostřednictvím námitek do protokolu o kontrolním zjištění. Žalobce námítky podával, avšak nejednalo se o efektivní cestu k napravení nezákonného stavu. Žalobce má za to, že je povinen umožnit provedení kontroly pouze za splnění tří zákonných podmínek: oznámení kontroly, prokázání totožnosti inspektora služebním průkazem a předložení písemného pověření ke konkrétní kontrole. Odkazuje na kontrolu, kterou v jeho provozovně v Rumburku dne 20.12.2011 provedl inspektor Krajské veterinární správy pro Ústecký kraj. Inspektor v tomto případě pověření k provedení kontroly předložil, a žalovaný mu vstup do své provozovny umožnil.

K danému žalobnímu bodu tedy žalobce shrnul, že žádné ustanovení právních předpisů neopravňuje veterinární inspektory vstupovat do prostor provozoven žalobce bez pověření, tedy přímo na základě zákona. V takovém případě by pravomoci veterinární správy přesahovaly pravomoci orgánů činných v trestním řízení, což je zjevně nepřipustné. Pravomocem orgánů veterinární správy odpovídají dle § 53 veterinárního zákona nejen povinnosti, ale i práva kontrolovaných osob, mezi něž patří i právo na provedení kontroly zákonným způsobem. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2005, č. j. 4 As 42/2004-87, z něhož vyplývá, že v analogickém případě byla Česká inspekce životního prostředí povinna postupovat dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, tj. byla povinna oznámit kontrolovanému subjektu zahájení kontroly a úřední osoby musely předložit pověření k provedení kontroly. Opačný závěr by vedl k porušení principu enumerace veřejnoprávních pretenzí. Citovaný judikát je třeba aplikovat i na zdejší věc.

Žalovaný dle názoru žalobce při provedení kontroly zneužil své pravomoci, neboť ve skutečnosti nesměřoval k výkonu svých kontrolních pravomocí, ale k uložení pořádkové pokuty žalovanému (6. žalobní bod). Žalobce žalovaného totiž opakovaně na svůj právní názor ohledně toho, jakým způsobem by kontroly měly být prováděny, upozorňoval, například v dopise zaslaném správnímu orgánu I. stupně v červnu 2011. Pokud se orgány veterinární správy v průběhu několika měsíců roku 2011 pokusily v provozovnách žalobce vykonat několik desítek kontrol bez předložení písemného pověření, zjevně svým postupem pouze usilovaly o co nejvyšší počet příležitostí uložit žalobci pořádkovou pokutu. Žalobce má v oboru svého podnikání dobrou pověst a nedopouští se častého porušení zákona. Proto žalovaný neměl důvod provádět v jeho provozovnách kontroly s takovou frekvencí. I tato skutečnost svědčí o zneužití pravomoci ze strany správního orgánu I. stupně, respektive žalovaného.

Nezákonnost kontroly, jejíž provedení neumožnil, spatřuje žalobce i ve skutečnosti, že nebylo vůbec zřejmé, zda kontrola spadá do kompetencí správního orgánu I. stupně (7. žalobní bod). V provozovnách žalovaného provádějí kontroly i další správní orgány, například SZPI, a předmět kontroly tedy musí být vždy specifikován dostatečně úzce, aby kontrolovaný subjekt mohl zhodnotit, do kompetencí kterého kontrolního orgánu spadá. V kontrolním protokolu ze dne 15.7.2011 přitom byla kontrola specifikována jen jako „běžný hygienický dozor, kontrola správné hygienické praxe, kontrola dokumentace, záznamů o školení, monitoringu kritických kontrolních bodů“, přičemž z takového popisu nebylo zřejmé, že jde o kontrolu, k jejímuž provedení je v rámci svých kompetencí oprávněn právě správní orgán I. stupně.

Pokud jde o výši uložené pokuty, žalobce je přesvědčen, že ve všech případech, kdy v různých provozovnách odmítl umožnit provedení kontroly, mu kumulativně nemohla být uložena pokuta přesahující zákonný limit 500.000,- Kč (8. žalobní bod). K tomu přitom došlo, když v různých řízeních byly žalobcovi za zcela totožné jednání uloženy pořádkové pokuty v celkové výši 2.085.000,- Kč. Takováto souhrnná výše uložených pokut by mohla vést až k ekonomické likvidaci žalobce.

Ačkoliv je v individuálním případě výše pokuty v mezích zákonného rozpětí, překročil jejím uložením žalovaný meze svého správního uvážení a zatížil své rozhodnutí vadou nesprávnosti (9. žalobní bod). Žalobce upozorňuje na to, že při stanovení výše pokut postupují orgány veterinární správy svévolně, když za totožné jednání jako v této věci byla v jiném řízení Krajskou veterinární správou pro Kraj Vysočina žalobci uložena pokuta ve výši toliko 30.000,- Kč. Tím byla porušena zásada předvídatelnosti správní praxe.

Napadené rozhodnutí je nezákonné též ve výroku, jímž bylo žalobci uloženo zaplatit náhradu nákladů správního řízení. V řízení totiž měl být namísto správního řádu aplikován zákon o státní kontrole, který takový postup neumožňuje (10. žalobní bod). Účelem pořádkové pokuty podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona je zajistit umožnění kontroly, jejíž provedení se zákonem o státní kontrole řídí. Proto i pro řízení o uložení pořádkové pokuty podle uvedeného ustanovení se subsidiárně vůči veterinárnímu zákonu uplatní zákon o státní kontrole a správní řád lze aplikovat až v případě absence odpovídající procesní úpravy v zákoně o státní kontrole. Vzhledem k tomu, že zákon o státní kontrole neumožňuje uložit účastníkovi řízení paušální náhradu nákladů řízení, postupoval žalovaný nezákonně, když tuto povinnost žalobci uložil.

S ohledem na všechny výše shrnuté žalobní body pak žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Alternativně navrhl, aby soud alespoň využil svého moderačního práva a přistoupil ke snížení uložené pokuty.

Žalobce s podáním žaloby navrhl, aby Nejvyšší správní soud věc z důvodu vhodnosti přikázal k projednání Městskému soudu v Praze. Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze byl ve věci místně příslušný ze zákona, Nejvyšší správní soud návrh žalobce usnesením ze dne 10.8.2012, č. j. Nad 53/2012-35, odmítl.

Soud jako s žalovaným jednal s Ústřední veterinární správou Státní veterinární správy, neboť ta je správním orgánem, který rozhodl v posledním stupni správního řízení, a proto je ve smyslu § 69 s. ř. s. žalovaným v řízení před soudem. Je přitom na soudu, aby posoudil, kdo je v řízení v pozici žalovaného, a to bez ohledu na to, koho jako žalovaného uvedl žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 12.10.2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003, č. 534/2005 Sb. NSS). Soud proto nepřihlížel ke skutečnosti, že v žalobě je jako žalovaný označena Státní veterinární správa.

Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě nejprve zabýval tvrzenými vadami prvostupňového rozhodnutí. K námitce, že z výroku rozhodnutí není zřejmé, proč je odkazováno právě na ta zákonná ustanovení, která jsou v něm uvedena, žalovaný poukázal na znění § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož se ve výrokové části rozhodnutí uvede toliko řešení otázky, která je předmětem řízení, a ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Ze správního řádu naopak neplyne, že by již ve výroku rozhodnutí měl být uveden text ustanovení právního řádu, podle nichž bylo rozhodnuto, ani že by ve výroku měly být uvedeny důvody, proč byla použita právě tato ustanovení. Žalobce uvedenými požadavky trvá na tom, aby ve výroku rozhodnutí bylo obsaženo i jeho odůvodnění.

Za dostatečný žalovaný považuje způsob, jakým odůvodnil správnost výše uložené pokuty. Pokuta byla uložena žalobci za úmyslné jednání, jímž byly zmařeny úkony státního dozoru na úseku nakládání s živočišnými produkty, který z povahy věci musí být prováděn soustavně. Žalovaný odmítá, že by ve svém rozhodnutí změnil odůvodnění výše uložené pokuty oproti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Úvahy v něm uvedené toliko doplnil, a to v reakci na žalobcovy odvolací námitky. Takový postup považuje za zcela souladný se zásadou jednotnosti správního řízení, podle níž je přípustné, aby odvolací orgán napravoval případná opomenutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění výše pokuty ostatně nebyly uvedeny žádné informace, které by žalobci nebyly známy, neboť se z velké části týkaly objemu a kvality jeho vlastní výrobní činnosti. Odůvodnění pokuty tedy bylo individualizováno řádně. Namítá-li žalobce, že nebyla zvážena otázka případných likvidačních důsledků uložení sankce, poukazuje žalovaný na skutečnost, že žalobce ve správním řízení neuvedl nic, co by mělo vést k obavě, že takovéto důsledky nastanou. Žalobce podniká již od roku 1994, v České republice má 80 provozoven a podle obchodního rejstříku do roku 2012 základní kapitál žalobce byl ve výši 10.000.000,- Kč, v době podání žaloby 30.000.000,- Kč. Pokuta ve výši 50.000,- Kč pro takovýto subjekt likvidační být nemůže.

Žalovaný považuje za nesporné, že k provedení kontroly byla založena pravomoc orgánů veterinární správy, přičemž cituje konkrétní pasáže rozhodnutí I. stupně i rozhodnutí o odvolání, kde byla tato otázka správními orgány řešena. K provedení kontroly byla dána pravomoc i působnost orgánu veterinárního dozoru podle příslušných předpisů práva Evropské unie a § 52 veterinárního zákona, který obsahuje i výkon dozoru nad plněním povinností podle zvláštních právních předpisů. Uvedená otázka však nemá pro řízení o uložení pokuty za zmaření výkonu kontroly význam.

Nelze souhlasit s argumentem žalobce, že v řízení o uložení pořádkové pokuty mělo být postupováno podle zákona o státní kontrole. Pokuta byla uložena podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona, přičemž podle § 76 odst. 1 tohoto zákona ve spojení s § 1 odst. 2 správního řádu se na řízení podle veterinárního zákona použije jako subsidiární procesní předpis správní řád. Správní orgán I. stupně tedy postupoval zákonně, když žalobci uložil podle § 79 odst. 5 správního řádu nahradit náklady správního řízení. Pokud jde o srovnání s postupem SZPI v obdobných případech, poukazuje žalovaný na skutečnost, že tento správní orgán postupuje podle jiných právních předpisů, které mu neumožňují uložit pořádkovou pokutu, a tedy že postupuje podle obecné úpravy zákona o státní kontrole.

Žalovaný je přesvědčen, že odvolací řízení nezatížil vadou, když nepřistoupil ke sloučení řízení o odvoláních žalobce proti různým rozhodnutím územních orgánů veterinární správy o uložení pořádkové pokuty za obdobné jednání. Zprv správní řád takový procesní postup v odvolacím řízení ani neumožňuje, neboť společné řízení je upraveno v § 140 správního řádu, který se v odvolacím řízení v souladu s § 93 odst. 1 správního řádu nepoužije. I kdyby zákon takový postup v odvolacím řízení umožňoval, jednalo by se o fakultativní instrument, jehož využití by bylo nerozumné v případě odvolání směřujících do rozhodnutí různých správních orgánů I. stupně. Uvedená otázka nemá žádnou souvislost ani se zákonným limitem 500.000,- Kč pro souhrnnou výši pokut, neboť tento limit se vztahuje toliko k provedení kontroly v jedné provozovně. Znemožnil-li žalobce provedení více kontrol v různých svých provozovnách, vztahuje se zákonná maximální výše součtu uložených pořádkových pokut na každou provozovnu zvlášť. Za důvodné nelze považovat ani žalobcovy argumenty týkající se odlišného postupu v obdobných situacích. Rozhodnutím KVS Vysočina, na něž žalobce odkazuje, byla uložena úhrnná pokuta za vícečinný souběh několika deliktů jednání, a je tedy přirozené, že výše pokuty připadající na jeden skutek

bude nižší, než v případech, kdy je pokuta uložena jen za jediný skutek. Nesprávnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně z tohoto důvodu žalobce v odvolání netvrdil.

Uvádí-li žalobce, že jeho provozní činnost nebyla v minulosti problematická, nejedná se o okolnost významnou pro posouzení otázky, zda v jeho provozovnách mají být prováděny časté kontroly veterinárního dozoru. Žalovaný nepovažuje žalobcovy provozovny za výjimečně problematické, ovšem na provádění kontrol musí trvat. Znemožňuje-li žalobce úmyslně a soustavně provádění kontrol, jedná se o závažné protizákonné jednání, za něž jsou pořádkové pokuty ukládány zcela po právu.

Dále se žalovaný zabývá žalobcovou námitkou, že veterinární inspektorka byla povinna předložit zvláštní pověření k provedení kontroly. Žalobce v daném případě nikdy nezpochybnil, že se kontrolu pokusila provést skutečná veterinární inspektorka MVDr. Kateřina Březinová, Ph.D. Ta se ostatně řádně prokázala svým služebním průkazem č. S 11005. Zaměstnanec provozovny žalobce nemohlo nic vést k oprávněnému předpokladu, že je kontrola prováděna nezákonně nebo neoprávněnou osobou, v minulosti ostatně stejná veterinární inspektorka v téže provozovně již nejméně jednou kontrolu řádně provedla. I kdyby však žalobce pochybnosti o zákonnosti kontroly měl, správným prostředkem obrany byly námitky do protokolu o kontrolním zjištění, jejichž případné zamítnutí je přezkoumatelné i správními soudy. V daném případě sice žalobce námitky podal, ale až poté, co fakticky znemožnil provedení kontroly.

Služební průkaz veterinárního inspektora je zároveň pověřením k výkonu kontroly ve smyslu § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Žalovaný k této otázce odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21.9.2006, č. j. 10 Ca 127/2005-41, č. 1087/2007 Sb. NSS, a další souladnou judikaturu. Uvedená ustanovení zákona o státní kontrole nestanoví, jak přesně má pověření ke kontrole vypadat. Podle § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona jsou všichni veterinární inspektoři oprávněni vykonávat kontroly v rámci veterinárního dozoru, přičemž k prokázání této pravomoci jim slouží právě služební průkaz, jenž je mimo jiné pověřením ke kontrole ve smyslu zákona o státní kontrole. V konkrétním případě veterinární inspektorka předložila služební průkaz, jehož kopie je ve správním spisu a z něhož jednoznačně vyplývá, že je oprávněna k výkonu pravomocí veterinárního inspektora podle veterinárního zákona. Požadavek žalobce, aby byl veterinární inspektor vždy vybaven individualizovaným pověřením ke kontrole, je účelový a v kontextu specifik veterinárního dozoru by vedl k absurdním důsledkům. Při kontrole výroby živočišných výrobků je nutné provádět kontroly s vysokou frekvencí, neboť tato činnost se může přímo dotýkat lidského zdraví či zdraví zvířat. V některých provozech je veterinární inspektor dokonce přítomen neustále, přičemž zákonodárce zjevně nechtěl zakotvit povinnost takového inspektora každý den předložit kontrolované osobě nové pověření ke kontrole. Jediná rozumná interpretace právních předpisů tedy vede k závěru, že služební průkaz veterinárního inspektora je zároveň pověřením k provedení kontroly.

Nepřípadná je dle žalovaného i argumentace postavením veterinárních asistentů. Veterinární asistent totiž sám podle § 59a odst. 2 veterinárního zákona nemůže dozorovou činnost vykonávat, naopak se na kontrole vždy účastní pod vedením a dohledem veterinárního inspektora. Namísto nejsou ani odkazy na relevantní předpisy práva Evropské unie, neboť ty byly pro napadené rozhodnutí významné v úplně jiných ohledech, než je otázka charakteru služebního průkazu veterinárního inspektora.

K otázce služebních průkazů žalovaný dále uvedl, že si není vědom žádného zneužití pravomoci veterinárním inspektorem k provedení nezákonné kontroly. Nelze souhlasit

se žalobcem, že by na základě předložení služebního průkazu mohl inspektor vykonávat kontroly i mimo obvod své místní působnosti, neboť ze služebního průkazu jednoznačně vyplývá, ke které krajské veterinární správě náleží. Veterinární inspektori vykonávají kontrolní činnost jen v rámci schváleného plánu kontrol. Pokud se žalobce obává možnosti padělání služebních průkazů, stěží by k rozptýlení jeho pochybností mohla vést povinnost předkládat pověření k individuálním kontrolám, když pořídit falzum takového pověření by bylo daleko jednodušší než padělání služebního průkazu.

Přijmout nelze ani odkaz na důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole. Důvodová zpráva nemá normativní účinek a její význam je slabší než význam ustálené judikatury správních soudů. Nadto se podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole postupuje podle kontrolního řádu obsaženého v tomto zákoně, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Takovým zvláštním zákonem je zde právě veterinární zákon, z něhož vyplývá, že služební průkaz je dostatečným pověřením k provedení kontroly. To potvrdil Městský soud v Praze explicitně v rozsudku ze dne 23.5.2012, č. j. 9 Ca 151/2009-93. Pokud žalobce pro srovnání k žalobě přiložil přípis Krajské veterinární správy pro Ústecký kraj ze dne 6.12.2011, č. j. 2011/4786/KVSU, žalovaný upozorňuje, že se jedná toliko o interní dokument veterinární správy pověřující inspektora k provedení kontroly mimo řádnou pracovní dobu. Nejedná se tedy o takové pověření k provedení kontroly, které požaduje žalobce.

Konečně je žalovaný přesvědčen, že odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2004-87 je nesprávný. V daném případě se totiž jednalo o kontrolu provedenou Českou inspekcí životního prostředí, která postupuje podle jiných právních předpisů, než orgány veterinární správy. Naopak v jiném řízení, v němž žalobce uplatnil obdobná tvrzení jako v této věci, se Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21.3.2012, č. j. 1 As 25/2012-34, č. 1087/2007 Sb. NSS, co do hodnocení služebního průkazu jako pověření ke kontrole plně ztotožnil se stanoviskem žalovaného.

Žalovaný tedy navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.

Ze správního spisu soud vyplývají následující, pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti.

Z protokolu o kontrolním zjištění ze dne 15.7.2011 plyne, že toho dne mezi 10:00 a 10:30 hod. se veterinární inspektorka MVDr. Kateřina Březinová, Ph.D., pokusila provést kontrolu v provozovně žalovaného Novák maso – uzeniny, Malešická 2799, Praha 3. Kompetentní pracovník provozovny odmítl provedení kontroly umožnit, a to i poté, co byl upozorněn na znění relevantních právních předpisů a možnost uložení pořádkové pokuty. Do protokolu podal žalobce námitky, kde uvedl, že provedení kontroly neumožnil z toho důvodu, že veterinární inspektorka předložila toliko svůj služební průkaz, nikoliv pověření k provedení kontroly.

Dne 22.8.2011 správní orgán I. stupně zahájil správní řízení ve věci uložení pořádkové pokuty podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona za výše uvedené jednání. Žalobce se k podkladům pro vydání rozhodnutí nevyjádřil, ačkoliv byl o této možnosti v oznámení o zahájení řízení řádně poučen.

Rozhodnutím ze dne 29.9.2011, č. j. 2011/1834/KVSA/VHI, správní orgán I. stupně uložil žalobci podle § 57 odst. 7 veterinárního zákona v souladu s § 67, § 68 a § 69 správního řádu pořádkovou pokutu ve výši 50.000,- Kč. Deliktní jednání bylo konkretizováno tak, že žalobce „dne 15.7.2011 neumožnil veterinární inspektorce MVDr. Kateřině Březinové,

Ph.D. přístup do provozních a skladovacích prostorů provozovny Novák maso-uzeniny na adrese Malešická 2799, Praha 3, čímž porušil svou povinnost vyplývající z § 53 odst. 4 veterinárního zákona“. Dále bylo žalobci podle § 79 odst. 5 správního řádu uloženo zaplatit náhradu nákladů správního řízení v paušální výši 1.000,- Kč.

Správní orgán I. stupně uvedl, že v souladu s § 47 odst. 1 písm. b) a § 49 odst. 1 písm. g) veterinárního zákona je kompetentním orgánem k výkonu veterinárního dozoru. Pokud jde o povinnost předložit pověření ke kontrole, podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole se podle tohoto zákona postupuje, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. V tomto případě je relevantním ustanovením zvláštního zákona § 53 odst. 1 veterinárního zákona, z něhož přímo vyplývá oprávnění veterinárních inspektorů provádět kontrolní činnost a za tímto účelem vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků souvisejících k činnosti kontrolovaných osob. Kontrolované osoby mají odpovídající povinnost provedení kontroly uvedeným způsobem umožnit. Služební průkaz veterinárního inspektora je pověřením tohoto inspektora k výkonu státního veterinárního dozoru, a to v rozsahu vyplývajícím z příslušných právních předpisů. Z textu uvedeného na služebním průkazu je toto pověření dostatečně zřejmé.

Z dikce § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona plyne, že veterinární inspektori jsou ke specializované veterinární kontrole pověřeni obecně, a proto nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Veterinární dozor je totiž soustavná činnost, jejímž výkonem je přímo podmíněn bezpečný provoz žalobcovy výrobní činnosti. Z uvedeného právního názoru vycházejí i správní soudy, k čemuž správní orgán I. stupně odkázal na příslušnou judikaturu. Je nasnadě, že žalobce nedostál své povinnosti vyplývající z § 53 odst. 4 veterinárního zákona, totiž umožnit řádné provedení kontroly, za což mu podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona může být uložena pokuta až 100.000,- Kč. Deliktního jednání se přitom žalobce dopustil i poté, co byl jeho zaměstnanec veterinární inspektorkou poučen, že k uložení pořádkové pokuty může dojít.

Výši uložené pokuty správní orgán I. stupně odůvodnil tak, že jednání žalobce považuje za nanejvýš závažné. Jednalo se totiž již o třetí provozovnu, v níž k podobnému jednání na základě žalobcova interního předpisu došlo (předchozí dva případy jsou v rozhodnutí specifikovány). Žalobce zcela znemožnil provedení veterinárního dozoru, jenž je jedním ze základních zákonných předpokladů pro nakládání s živočišnými produkty. Žalobce se protizákonného jednání dopustil zcela vědomě, a to i po příslušném poučení.

Proti rozhodnutí orgánu I. stupně žalobce podal odvolání. V něm odkázal na svou interpretaci příslušných ustanovení zákona o státní kontrole a veterinárního zákona, podle níž předložení služebního průkazu veterinárního inspektora k provedení kontroly nepostačuje. Naopak je nutné písemné pověření k provedení konkrétní kontroly. Opačný závěr by mohl vést ke zneužívání postavení veterinárních inspektorů, kteří by mohli provádět nezákonné kontroly kdykoliv a kdekoliv podle vlastního uvážení. Služební průkaz je toliko prokázáním totožnosti veterinárního inspektora, přičemž ne každý veterinární inspektor je pověřen k provádění kontrolní činnosti, jak plyne z dělby práce uvnitř soustavy veterinární inspekce. Postupem správního orgánu I. stupně bylo také zasaženo do právní jistoty žalobce, když v jiných, obdobných případech SZPI ukládala pokuty přímo vedoucím provozoven, v nichž nebyla kontrola umožněna, nikoliv žalobci. Za nesprávné žalobce považoval rozhodnutí v otázce výše sankce, neboť její odůvodnění nebylo dostatečně individualizované a neodpovídalo závažnosti deliktního jednání. Závěrem žalobce požádal, aby odvolací řízení bylo spojeno s řízením o odvoláních proti několika desítkám dalších rozhodnutí v obdobných věcech.

Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 2.4.2012, č. j. SVS/6302/2011, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Konstatoval, že skutkový stav nebyl žalobcem nijak zpochybněn, v řízení jsou tedy sporné jen právní otázky. Žalovaný považoval požadavek žalobce na předložení zvláštního pověření k provedení kontroly za neodůvodněný. Opětovně odkázal na příslušná ustanovení právních předpisů, zejm. § 8 odst. 2 a § 9 zákona o státní kontrole, a dále § 53 veterinárního zákona, z nichž dovedl, že služební průkaz veterinárního inspektora slouží jako dostatečné obecné pověření k výkonu kontrolní činnosti, k němuž jsou veterinární inspektoři zmocněni přímo ze zákona. Pokud tedy žalobce odmítl veterinární inspektorce umožnit provedení kontroly, ačkoliv svůj služební průkaz řádně předložila, dopustil se porušení svých povinností plynoucích z § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Takovým jednáním naplnil skutkovou podstatu pořádkového deliktu podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona, za nějž mu mohla být uložena pokuta až 100.000,- Kč.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že při interpretaci právních předpisů je třeba přihlídnout i ke specifické povaze veterinárního dozoru. Ten je třeba provádět soustavně a v závislosti na aktuálních okolnostech, jak vyplývá mimo jiné i z bodu 13 preambule nařízení č. 882/2004. Veterinární inspektoři často musí reagovat na aktuální výskyt závadných či zdraví ohrožujících produktů, a tak nevědí vždy dopředu, kde budou kontroly provádět. K tomu žalovaný odkázal na příslušnou judikaturu správních soudů. V provozovnách žalobce byly doposud kontroly prováděny řádně na základě předložených služebních průkazů veterinárních inspektorů, aniž by proti takovému postupu žalobce vznášel námitky. Ani v této věci neexistovala žádná odůvodněná pochybnost o tom, že veterinární inspektorka je kontrolu oprávněna provést. Upozorňuje-li žalobce na možné excesy, žalovanému není znám ani jeden případ, kdy by veterinární inspektor svého služebního průkazu zneužil. Zcela takový případ samozřejmě vyloučit nelze, avšak po jeho zjištění by byl daný inspektor potrestán. Za oprávněnou nelze považovat ani žalobcovu obavu, že inspektoři budou vykonávat kontroly mimo obvod své působnosti, neboť z jejich služebních průkazů jednoznačně vyplývá, do kterého krajského pracoviště veterinární správy jsou zařazeni. Pokud jde o odbornou způsobilost, všichni inspektoři jsou ze zákona oprávněni vykonávat veterinární kontrolu v celém rozsahu. Žalovanému nepřísluší hodnotit postup jiného správního orgánu, SZPI, v obdobných případech. Sám je vázán toliko vlastní správní praxí, nikoliv správní praxí jiných orgánů, které navíc rozhodují podle jiných právních předpisů.

Pokud měl žalobce pochybnosti o zákonnosti průběhu kontroly, měl vůči protokolu o provedení kontroly uplatnit námitky, nikoliv fakticky znemožnit provedení kontroly. Postup žalobce byl zcela neadekvátní, a to zejména vzhledem k tomu, že jeho provoz zahrnuje epidemiologicky závažné činnosti. Státní dozor nad takovými činnostmi je mimořádně významný pro ochranu zdraví obyvatelstva. V provozovnách žalobce navíc v minulosti v některých případech byla zjištěna pochybení (na konkrétní případy rozhodnutí podrobně odkazuje).

Žalovaný nepovažoval za odůvodněný návrh na vedení společného řízení o více odvoláních žalobce proti rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty. Zprv § 93 odst. 1 správního řádu takový postup neumožňuje, zadruhé by se ani nejednalo o postup vhodný, když v jednotlivých odvolacích řízeních jsou přezkoumávána samostatná rozhodnutí různých orgánů I. stupně. Jediné rozhodnutí o desítkách odvolání by tak nebylo přehledné.

Výši uložené pokuty žalovaný považuje za zcela přiměřenou a odpovídající rozsahu správního uvážení orgánu I. stupně. Dozor nad provozem živočišné výroby takového charakteru jako v případě žalobce je mimořádně důležitý pro ochranu zdraví spotřebitelů. Žalobce přitom provedení kontroly úmyslně zcela zmařil. Takové jednání by přitom mohlo

mít závažné důsledky, pokud by v konkrétním případě skutečně byly porušovány předpisy o výrobě a zpracování živočišných produktů. Pořádková pokuta směřuje k tomu, aby žalobce v budoucnu provedení zákonné kontroly umožnil, a tím úkoly veterinární správy nemařil. Uložení pořádkové pokuty i její výše také odpovídaly veřejnému zájmu a principům vyplývajícím z práva Evropské unie.

Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.), vycházeje přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.). Vzhledem k souhlasu účastníků soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání podle 51 odst. 1 s. ř. s.

Podle § 52 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona „[o]rgány veterinární správy vykonávají státní veterinární dozor v souladu s tímto zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy Evropských společenství. Při jeho výkonu ... dozírají, zda jsou dodržovány povinnosti, požadavky a podmínky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo předpisy Evropských společenství anebo na jejich základě a v jimi stanovených mezích, a zjišťují nedostatky, jejich příčiny a osoby za ně odpovědné.“

Podle § 53 odst. 1 až 7 veterinárního zákona:

„(1) Úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru (dále jen "veterinární inspektor") jsou oprávněni při jeho výkonu

a) vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru, a jde-li o provádění pohraniční veterinární kontroly, do celních prostorů pohraničních celních úřadů a provádět na těchto místech potřebné úkony a šetření.

...

(2) Veterinární inspektoři jsou povinni

a) šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob,

...

c) prokazovat svou totožnost služebním průkazem,

...

(3) Pro úřední veterinární asistenty platí obdobně odstavec 1 písm. a) až d) a odstavec 2.

(4) Kontrolované osoby jsou 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.

...

(6) Prováděcí právní předpis stanoví

...

d) vzor služebního průkazu veterinárního inspektora a úředního veterinárního asistenta.

(7) Kontrolované osobě, která nesplní povinnost podle odstavce 4, může orgán veterinární správy, který provádí výkon státního veterinárního dozoru, uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč. Pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené orgánem veterinární správy. Souhrn takto uložených pokut nesmí

být vyšší než 500 000 Kč. Pokutu vybírá orgán, který ji uložil. Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu.“

§ 8 odst. 2 zákona o státní kontrole stanoví, že „[p]odle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup.“

§ 9 zákona o státní kontrole stanoví: „Kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů (dále jen "kontrolní pracovníci") na základě písemného pověření těchto orgánů.“

§ 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole stanoví, že „[k]ontrolní pracovníci jsou ... povinni ... oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly“.

Městský soud v Praze žalobu posoudil následovně.

Nejprve soud napadené rozhodnutí přezkoumal z hlediska jeho namítané nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost (1. žalobní bod). Výroková část rozhodnutí žalovaného plně odpovídá požadavkům § 68 odst. 2 správního řádu, neboť obsahuje specifikaci otázky, která je předmětem řízení, i odkaz na právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodnuto. Totéž platí o výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně, z níž jednoznačně plyne, za jaké jednání, v jaké výši a podle kterých ustanovení právních předpisů byla žalobci uložena pořádková pokuta. Požadavek žalobce, aby výroková část rozhodnutí obsahovala i znění právních ustanovení, na která je odkazováno, nemá oporu v textu ani smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, jenže stanoví, že „ve výrokové části se uved[ou] právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno“. Je plně postačující, pokud správní orgán uvede označení právních ustanovení, která použil, neboť všechny obecně závazné právní předpisy platné v České republice jsou veřejně přístupné. Rozhodnutí, natož pak jeho výrok, tedy nemusí bezpodmínečně citovat text právních ustanovení, o něž se opírá. Opačný závěr by naopak činil výroky správních rozhodnutí zcela nesrozumitelnými. Totéž platí i pro požadavek žalobce, aby již ze samého výroku rozhodnutí bylo zjevné, proč správní orgán zvolil právě ta právní ustanovení, na něž odkazuje. Důvody výroku se podle § 68 odst. 3 správního řádu uvádějí v odůvodnění. Žalovaný ani správní orgán I. stupně tedy nepochybily, pokud ve výroku svých rozhodnutí necitovaly text právních ustanovení, podle nichž rozhodly, a neuvedly, proč se rozhodly pro použití právě těchto ustanovení.

Dále žalobce namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů (2. žalobní bod). Nelze souhlasit se žalobcem, že žalovaný v rozhodnutí neuvedl, o jaké zákonné ustanovení opírá pravomoc orgánů veterinární správy v dané věci. Již výrok napadeného rozhodnutí obsahuje text: „... rozhodnutí Městského veterinární správy v Praze, ... jimž Městská veterinární správa jako místně a věcně příslušný správní orgán podle § 47 odst. 1 písm. b) a § 49 odst. 1 písm. x) veterinárního zákona“. Uvedený text lze považovat za dostatečné odůvodnění pravomoci orgánů veterinární správy ve věci.

Nepřezkoumatelné napadené rozhodnutí není ani v části odůvodnění týkající se výše uložené pokuty. Ve věci nebylo sporné, že pokuta byla uložena v zákonném rozpětí, žalobce však zpochybňoval správnost její výše. Podle § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu byl žalovaný povinen prvostupňové rozhodnutí co do jeho správnosti přezkoumat jen v mezích odvolacích námitek. Žalobce přitom jako odvolací námitku uvedl jen nedostatečnou individualizaci odůvodnění výše pokuty a její nepřiměřenost vůči závažnosti deliktního jednání. Žalovaný se tedy nebyl povinen zabývat otázkou možných likvidačních účinků výše

uložené pokuty, když tato námitka nebyla v odvolání uplatněna a ani z jiných shromážděných podkladů nic nenavštěvovalo tomu, že by pokuta mohla mít likvidační efekt. Zároveň nelze bez tvrzení účastníka v řízení vyžadovat po správním orgánu, aby z úřední povinnosti provedl šetření ohledně všech účastníkovi uložených pokut. „*Je...třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti.*“ (srovnej usnesení NSS ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133).

Povinností správního orgánu zohlednit ve správním trestání i majetkové a osobní poměry pachatele správního deliktu přesto, že toto kritérium není výslovně vymezeno jako kritérium pro stanovení výše pokuty, se Nejvyšší správní soud obšírně zabýval ve výše uvedeném usnesení č.j. 1 As 9/2008-133. Soud má za to, že obecně lze závěry aplikovat také na uložení pořádkové pokuty.

V usnesení č.j. 1 As 9/2008-133 Nejvyšší správní soud vyložil, že v určitých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty. Rozšířený senát k tomu vedl především ústavní zákaz likvidačních pokut, který dovedl Ústavní soud například v nálezu ze dne 13.12.2004, sp. zn. I. ÚS 416/04. Pokud Ústavní soud považuje uložení takové pokuty za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí mít již správní orgán, a nikoliv až správní soud možnost se uložení takové pokuty vyvarovat, tedy osobní a majetkové poměry delikventa v této míře zohlednit. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.

Zároveň rozšířený senát ve zmiňovaném usnesení zdůraznil, že tato úvaha neznamena, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě. V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlídnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo z ústavního pořádku. Jak uvedl

Nejvyšší správní soud, „přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžité sankce není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky.“

Z usnesení Nejvyššího správního soudu vyplývá pro souzenou věc závěr, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Pouze za předpokladu, že je splněna podmínka první, správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

Soud si ověřil z obchodního rejstříku, že v době rozhodnutí žalovaného základní kapitál žalobce činil 10.000.000,- Kč (a krátce poté byl zvýšen na 30.000.000,- Kč), přičemž ve správním řízení nevystaly žádné okolnosti, které by svědčily o existenčním ohrožení žalobce, neexistovalo ani *prima facie* podezření, že by uložená pokuta 50.000,-Kč, resp. možná horní hranice pokuty 100.000,-Kč, mohla mít pro žalobce likvidační účinek.

Jak dále uvedeno v žalobě žalobce neuvedl žádná konkrétní tvrzení, na jejichž základě by bylo možno dospět k závěru o případném likvidačním efektu uložené pokuty. Správní orgán I. stupně i žalovaný ve svých rozhodnutích dle názoru soudu dostatečně rozvedly důvody, pro které byla pokuta uložena v dané výši. Zejména žalovaný ve svém rozhodnutí přímo vyjmenoval, jaké konkrétní činnosti jsou vykonávány v provozovně, v níž žalobce neumožnil provedení kontroly. Právě v závažnosti rizik, která mohou být s takovými činnostmi spojena, nepodléhají-li státnímu dozoru, žalovaný shledal vysokou závažnost jednání žalobce. Odůvodnění výše uložené pokuty tedy bylo dostatečně individualizované ve vztahu k osobě žalobce.

Soud neshledal žalobní námitky ohledně nepřezkoumatelnosti odůvodnění výše pokuty z hlediska jejího možného likvidačního charakteru důvodné, neboť žalobce likvidační charakter uložené pokuty v odvolání nenamítal a správní orgány nebyly z úřední povinnosti povinny zkoumat dopad uložené pokuty do majetkových poměrů žalobce, jestliže v průběhu správního řízení nevyplynuly poznatky o majetkových poměrech žalobce, které by mohly vést k závěru, že uložená pokuta má likvidační charakter.

Případná není ani námitka, že žalovaný změnil odůvodnění výše uložené pokuty oproti důvodům, které uvedl správní orgán I. stupně. Obě rozhodnutí nejsou vzájemně rozporná, neboť odůvodnění rozhodnutí o odvolání toliko rozvíjí důvody obsažené v prvostupňovém rozhodnutí. Vyšší míry individualizace odůvodnění výše pokuty se žalobce v odvolání domáhal, a tak nemůže žalovanému vytýkat, že pouze nezopakoval důvody uvedené v rozhodnutí o uložení pokuty. I kdyby však žalovaný výši pokuty opřel o jiné nosné důvody než správní orgán I. stupně, nezatížil by tím své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť správní řízení podléhá zásadě jednoty řízení, která připouští, aby odvolací správní orgán sám napravil vady prvostupňového rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 20.6.2007, č. j. 9 As 6/2007-65).

Soud dále posoudil námitku žalobce, že žalovaný měl řízení o odvolání spojit s dalšími řízeními vedenými proti žalobci v obdobných věcech (3. žalobní bod). Soud se neztotožňuje s názorem žalovaného, že možnost vedení společného řízení podle § 140 správního řádu je v odvolacím řízení bez dalšího vyloučena na základě § 93 odst. 1 správního řádu. Toto ustanovení totiž upravuje toliko, které hlavy druhé části správního řádu lze v odvolacím řízení použít, nevylučuje však *a priori* použití ostatních částí správního řádu. Je například nepochybné, že i pro odvolací řízení se užije část první správního řádu a nic nebrání tomu, aby byla použita aplikovatelná ustanovení části třetí správního řádu, například zvláštní ustanovení hlavy I správního řádu. I tak ale rozhodnutí o spojení řízení zůstává institutem fakultativním a v odvolacím řízení se uplatní zejména tehdy, kdy více odvolatelů samostatnými odvoláními brojí proti témuž správnímu rozhodnutí (srov. např. procesní situaci ve věci, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem NSS ze dne 20.2.2015, č. j. 5 As 59/2013-57). Žalovaný přitom přesvědčivě odůvodnil, z jakého důvodu by v této věci spojení více odvolacích řízení nebylo vhodné, když uvedl, že šlo o odvolání proti rozhodnutím různých orgánů I. stupně a výsledné společné rozhodnutí by tedy bylo nepřehledné. Soud k tomu dodává, že řízení o uložení pořádkové pokuty je specifické tím, že je vázáno na konkrétní porušení procesních povinností jednotlivce vůči správnímu orgánu (v tomto případě umožnit provedení veterinární kontroly), a proto by ani nebylo vhodné řízení týkající se více takovýchto pořádkových deliktů spojovat. Nadto platí, že i kdyby soud dospěl k závěru, že ke spojení řízení dojít mělo, nejednalo by se o vadu, pro kterou lze napadené rozhodnutí zrušit (rozsudek NSS ze dne 30.6.2014, č. j. 8 As 110/2013-62, bod 47). V této souvislosti není relevantní ani horní hranice uložených pořádkových pokut ve výši 500.000,- Kč, neboť ta se vztahuje vždy jen k jednomu konkrétnímu porušení povinností dané osoby. Touto otázkou se soud podrobněji zabývá ve vztahu k 8. žalobnímu bodu.

Dále žalobce namítá, že se žalovaný a správní orgán I. stupně zachovaly nepředvídatelně, když za zmaření provedení kontroly sankcionovaly žalobce, a nikoliv jeho zaměstnance (4. žalobní bod). Odkazuje na správní praxi SZPI, která na rozdíl od orgánů veterinární správy pokuty ukládala jednotlivým zaměstnancům, kteří neumožnili provedení kontroly. K tomu soud konstatuje, že správní orgán I. stupně postupoval zcela v souladu s § 53 odst. 7 veterinárního zákona, podle něhož se pořádková pokuta ukládá kontrolované osobě. Kontrolovanou osobou byl v tomto případě žalobce, nikoliv jeho jednotliví zaměstnanci. Jednání vedoucího provozovny, který neumožnil provedení veterinární kontroly,

je pak přičitatelné žalobci, neboť vedoucí provozovny jednal na přímý pokyn žalobce. Na správnosti procesního postupu orgánů veterinární správy by nemohla nic změnit ani opačná správní praxe jiného správního orgánu, která by v tomto případě byla nezákonná. Soud však poukazuje na skutečnost, že SZPI není orgánem vykonávajícím státní správu podle veterinárního zákona, a tedy ukládá-li pořádkové či jiné obdobné pokuty, činí tak na základě jiných předpisů než žalovaný. Je tedy přirozené, že jejich správní praxe se liší.

Soud žalobci nepřisvědčil ani v jeho hlavním argumentu, který uplatňoval od počátku správního řízení, totiž že kontrola nebyla zahájena zákonně, když veterinární inspektorka nepředložila konkrétní pověření k jejímu provedení (5. žalobní bod). Jádrem sporu mezi žalobcem a žalovaným je otázka, zda je služební průkaz veterinárního inspektora pověřením k provedení kontroly podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o státní kontrole. Nejvyšší správní soud se v jiných řízeních iniciovaných žalobcem danou právní otázkou opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 28.3.2013, č. j. 4 Ads 114/2012-69, uvedl:

„V dané věci není sporu o tom, že ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru jsou speciální úpravou k obecné úpravě zákona o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. V souzené věci stanoví jiný postup veterinární zákon. Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektori jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole.

Veterinární inspektori osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem, který v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb., obsahuje text: „Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.“ Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že již předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a proto nemusí předkládat ke každé kontrole zvláštní pověření. Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožnil s obsáhlým a přesvědčivým odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze a dodává, že z žádného ustanovení veterinárního zákona, jež je zákonem speciálním vůči zákonu o státní kontrole, nelze dovodit povinnost kontrolního pracovníka prokazovat se zvláštním povolením jednotlivě pro každou konkrétní kontrolu. Proto veterinární inspektorka žalované nepochybila, když se před zahájením kontroly prokázala služebním průkazem.“

Uvedený právní názor Nejvyšší správní soud potvrdil i v dalších rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 27.2.2014, č. j. 8 As 30/2013-85 či v rozsudku ze dne 16.9.2015, č. j. 2 As 154/2015-40. Z toho vyplývá, že žalobcova interpretace § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole a § 63 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona je v rozporu s ustálenou judikaturou. Pokud by ji Městský soud v Praze akceptoval, uchýlil by se k judikatornímu odklonu. K tomu v této věci soud neshledává žádný důvod, neboť výše citované právní hodnocení Nejvyššího správního soudu zcela pregnantně dopadá i na skutkový stav v této věci. Veterinární inspektorka žalobci předložila svůj služební průkaz, který obsahoval výše citovaný text. Žalobce tedy nemohl být na pochybách ohledně jejího oprávnění kontrolu

provést. K odlišnému závěru nelze dospět ani na základě dalších podpůrných argumentů uvedených žalobcem, s nimiž se soud vypořádává níže.

Jak uvedl žalovaný, žalobcovo srovnání s postavením veterinárního asistenta není případné, neboť veterinární asistent se kontrolní činnosti účastní vždy společně s veterinárním inspektorem a pod jeho vedením. Je tak přirozené, že veterinární asistent nedisponuje služebním průkazem opravňujícím jej samého k provádění kontrol, zatímco veterinární inspektor takový průkaz má. Odkazuje-li žalobce na možná zneužití služebního průkazu ze strany veterinárních inspektorů, soud takovou hrozbu považuje za marginální. Tvzení žalobce, že veterinární inspektor může na základě předložení průkazu kontrolu nezákonně vykonat i mimo obvod své působnosti, není důvodné, jestliže z průkazu jednoznačně vyplývá, ve kterém kraji je příslušný inspektor zařazen. Pokud jde o žalobcovu námitku, že by inspektoři mohli kontroly vykonávat mimo obor svého funkčního zařazení, ztotožňuje se soud se žalovaným, že z hlediska veterinárního zákona může každý veterinární inspektor provádět kontrolu v plném rozsahu kompetencí orgánů veterinární správy. Je přirozené, že jsou orgány veterinární správy vnitřně organizovány tak, aby jednotliví inspektoři vykonávali činnost jen v některých oblastech veterinárního dozoru, této vnitřní organizaci však neodpovídá žádné subjektivní právo jednotlivců, aby v jejich případě byla kontrola vykonávána jen inspektorem, který je zařazen do příslušného oddělení veterinární správy. Pokud se žalobce obává falzifikovaných služebních průkazů veterinárních inspektorů, není zřejmé, jak by jeho obavy byly rozptýleny zakotvením povinnosti předkládat zvláštní pověření k jednotlivým kontrolám, když padělání takových pověření by jistě bylo technologicky snazší než vyrobení falzifikátu služebního průkazu. Každopádně platí, že k žádnému excesu, které žalobce nastiňuje v žalobě, nedošlo v jeho případě ani jindy. Pokud by se však žalobce v budoucnu přece jen stal obětí zneužití pravomoci veterinárním inspektorem nebo osobou, která se za veterinárního inspektora vydává, právní řád zná prostředky nápravy takového stavu, včetně odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup a soukromoprávní odpovědnosti jednotlivců. Zcela nepřiléhavý je také odkaz žalobce na bod 16 preambule nařízení č. 882/2004. Uvedené nařízení orgánům členských států nepředepisuje, jakým způsobem se mají jejich pracovníci prokazovat kontrolovaným osobám, toliko v obecné rovině stanoví, že kontroly mají být prováděny a co má být jejich obsahem.

Se žalobcem se nelze ztotožnit ani v tom, že jeho požadavek na předkládání písemných pověření k provedení každé jednotlivé kontroly by na orgány veterinární správy kladl minimální nároky. Žalovaný uvedl přesvědčivé důvody, pro něž je třeba, aby orgány provádějící státní veterinární dozor disponovaly určitou mírou flexibility, a mohly tak reagovat na případné aktuální hrozby. Jenom tak může být naplněn veřejný zájem spočívající v ochraně zdraví spotřebitelů živočišných výrobků. Tyto argumenty podpůrně svědčí ve prospěch výše citovaného právního názoru Nejvyššího správního soudu.

Žalobce se mýlí, pokud uvádí, že jediným zákonným prostředkem obrany proti nezákonné kontrole je podání námitek do protokolu o kontrolním zjištění a případné napadení rozhodnutí o jejich zamítnutí před správními soudy. Rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole sice ve správním soudnictví přezkoumatelné není (srov. rozsudek NSS ze dne 12.2.2004, č. j. 5 A 55/2001-68, č. 567/2005 Sb. NSS), avšak není vyloučena žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 s. ř. s.. Tvzení žalobce o tom, že se nezákonné kontrole mohl bránit pouze faktickým znemožněním jejího provedení, není důvodné. Pokud se žalobce rozhodl provedení kontroly neumožnit na základě odlišného právního hodnocení, než které zastával žalovaný, musel počítat s možností, že mu bude uložena pořádková pokuta a že uložení této pokuty bude zrušeno toliko, ztotožní-li se s jeho právním názorem správní soudy.

Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že na tuto věc nedopadají závěry rozsudku NSS ze dne 28.7.2005, č. j. 4 As 42/2004-87, na nějž odkázal žalobce, neboť v něm byl posuzován postup České inspekce životního prostředí podle jiného zákona než je veterinární zákon. Judikatura přitom otázku nutnosti předložení konkrétního pověření k provedení kontroly posuzuje zejména s ohledem na znění jednotlivých složkových předpisů. V této věci správní orgány postupovaly podle veterinárního zákona, čímž se věc od uvedeného rozhodnutí podstatně odlišuje.

Dále se soud zabýval tvrzením žalobce, že žalovaný se cíleně pokoušel provádět kontroly v jeho provozovnách s cílem ukládat pořádkové pokuty, čímž zneužil svou pravomoc (6. žalobní bod). Podle § 2 odst. 2 správního řádu správní orgány uplatňují svou pravomoc pouze k účelům, k nimž jim byla zákonem svěřena. Orgány veterinární správy měly na základě veterinárního zákona pravomoc kontrolu vykonat; kdy a kde se rozhodnou kontrolu provést závisí na jejich správním uvážení. Jak uvádí Ústavní soud, „*správní uvážení nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují v daňovém či jiném správním řízení*“ (nález ze dne 12.12.2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08). Skutečnost, že si žalovaný a správní orgán I. stupně byly vědomy právního názoru žalobce, podle něhož je způsob provádění kontrol nezákonný, však ještě nevede k závěru, že kontrola byla provedena z libovůle či dokonce toliko za účelem uložení sankce. Žalovaný přesvědčivě vyložil, z jakých důvodů je třeba kontroly činností v živočišné výrobě provádět soustavně a s vysokou frekvencí. Při počtu 80 provozoven žalobce na území České republiky je odpovídající, pokud se orgány veterinární správy během roku 2011 pokusily v těchto provozovnách provést několik desítek kontrol. V provozovně v Malešicích, o níž se jedná v tomto řízení, se například jednalo o druhou kontrolu v roce 2011, což také nespovídá o zneužití pravomoci ze strany správního orgánu. Na tom nic nemění ani skutečnost mezi účastníky řízení nesporná, že žalobcovu výrobní činnost nelze obecně považovat za excesivně problematickou. Jakkoliv na základě předchozího jednání žalobce zřejmě orgán I. stupně předpokládal, že mu provedení kontroly nebude umožněno, nemohl na základě tohoto předpokladu rezignovat na výkon svých pravomocí. Tím by nezákonné jednání žalobce v důsledku vedlo k tomu, že by se ze sféry státního veterinárního dozoru zcela vymanil, což by bylo ve zjevném rozporu se samým účelem tohoto dozoru.

Zcela nepřípadná je žalobcová námitka, že nebylo zřejmé, zda obsah kontroly spadá do kompetence orgánů veterinární správy (7. žalobní bod). Zejména z § 52 odst. 1 veterinárního zákona vyplývá, že orgány veterinární správy dozírají na plnění povinností a požadavků stanovených veterinárním zákonem a dalšími právními předpisy českého práva i práva Evropské unie. Žalobce o kompetenci i pravomoci správního orgánu I. stupně nemohl mít žádné důvodné pochybnosti, neboť v oboru živočišné výroby dlouhodobě podniká, a tak je seznámen s příslušnými právními předpisy i správní praxí. Jak ostatně vyplývá z protokolu o kontrolním zjištění ze dne 28.4.2011, v žalobcově prodejně v Malešicích byla stejnou veterinární inspektorkou provedena kontrola o totožném obsahu jako kontrola, jejíž provedení žalobce dne 15.7.2011 zmařil. I kdyby o kompetenci kontrolního orgánu panovaly pochybnosti, není kontrolovaná osoba oprávněna provedení kontroly odepřít, pokud správnímu orgánu neumožní alespoň kontrolovanou provozovnu si prohlédnout a zhodnotit situaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.6.2014, č. j. 6 As 24/2014-69).

Dále se soud zabýval otázkou, zda souhrnem uložených pořádkových pokut různými orgány veterinární správy nedošlo k překročení maximální zákonné hranice 500.000,- Kč podle § 53 odst. 7 věty třetí veterinárního zákona (8. žalobní bod). Je třeba přisvědčit žalovanému, že tato hranice se týká pouze jednoho pořádkového deliktu spočívajícího v neumožnění, byť i opakovaně, provedení kontroly v jedné konkrétní provozovně. Nejvyšší

správní soud k této otázce v rozsudku ze dne 24.6.2015, č. j. 10 As 1/2014-187, bod 37, uvedl:

„Pořádková pokuta v posuzovaném případě slouží k vynucení součinnosti kontrolované osoby k řádnému provedení výkonu dozoru, pokud kontrolovaná osoba tuto součinnost neposkytne dobrovolně. Za kontrolovanou osobu je zapotřebí považovat každou jednotlivou provozovnu stěžovatelky, neboť právě v nich měla být kontrola provedena, a vedoucí těchto provozoven odepřely veterinárním instruktorům přístup. Nelze opomenout, že uložením pořádkové pokuty správní orgán prvního stupně usiloval o vynucení přístupu do těchto provozoven a nikoli o součinnost stěžovatelky jako celku. Maximální výše opakovaně ukládaných pořádkových pokut dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona proto platí pro každou provozovnu zvlášť.“

Ani v této otázce Městský soud v Praze neshledává žádné okolnosti, pro které by bylo vhodné se od právního názoru Nejvyššího správního soudu odklonit. Žalobci nelze přisvědčit ani v tom, že výše uložených pokut 2.085.000,- Kč by na něj mohla mít likvidační dopad. Pokud v době rozhodnutí žalovaného základní kapitál žalobce činil 10.000.000,- Kč (a krátce poté byl zvýšen na 30.000.000,- Kč), přičemž v řízení nevystaly žádné okolnosti, které by svědčily o existenčním ohrožení žalobce, neexistuje ani *prima facie* podezření, že by uvedená celková výše uložených pořádkových pokut mohla mít likvidační účinek. Soud tedy ani 8. žalobní bod nepovažoval za důvodný.

Výše uložené pokuty je podle názoru žalobce svévolná, a to především ve srovnání s postupem Krajské veterinární správy pro Kraj Vysočina, která v jiném řízení žalobci za více obdobných deliktů jednání uložila úhrnnou pokutu, přičemž na jedno porušení povinností žalobce průměrně vycházela pokuta ve výši 30.000,- Kč (9. žalobní bod). Platí, že *„jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem“* (rozsudek NSS ze dne 29.6.2005, č. j. 8 As 5/2005-53, č. 1062/2007 Sb. NSS). Soud upozorňuje, že sám žalovaný v žalobě odkázal na 16 případů, v nichž mu byla uložena pořádková pokuta, přičemž ve 13 z nich byla uložena ve výši 50.000,- Kč, tedy ve stejné výši jako v tomto řízení. Soud je toho názoru, že rozdíl mezi pokutou 30.000,- Kč a 50.000,- Kč za podobné jednání může být odůvodněn konkrétními okolnostmi daného případu, navíc lze očekávat, že výše pokuty připadající na jeden skutek bude nižší při vícečetném souběhu, než při uložení pokuty za jediný skutek (zákoností uložení společné pokuty za více pořádkových deliktů se soud v této věci nezabýval, neboť by tím překročil předmět řízení). I kdyby však tento rozdíl nebyl odůvodnitelný, bylo by třeba za exces ve správní praxi žalovaného považovat uložení pokuty jiné než 50.000,- Kč, neboť v drtivé většině případů byla žalobci uložena pokuta právě v této výši. Žalovaný i správní orgán I. stupně výši uložené pokuty zdůvodnily zcela vyčerpávajícím a přesvědčivým způsobem, přičemž v obdobných případech nerozhodují odlišně.

Konečně se soud zabýval otázkou, zda bylo namístě v řízení postupovat podle správního řádu a uložit žalobci povinnost nahradit paušální částkou náklady správního řízení (10. žalobní bod). Pořádková pokuta podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona se ukládá ve správním řízení, neboť podle § 76 odst. 1 věty první veterinárního zákona se na postupy podle tohoto zákona vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak. Ani skutečnost, že je pořádková pokuta uložena v souvislosti s výkonem kontrolní činnosti nevede k aplikaci zákona o státní kontrole na řízení o jejím uložení (srov. rozsudek NSS ze dne 18.9.2014, č. j. 9 As 33/2014-53, bod 16). Postup podle § 79 odst. 5 správního řádu byl tedy namístě

a výrok o náhradě nákladů správního řízení rozhodnutí správního orgánu I. stupně není nezákonný.

Vzhledem k tomu, že žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Zároveň soud neshledal důvody pro aplikaci moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť správní orgány nepřekročily meze svého správního uvážení a uložená pokuta není zjevně nepřiměřená, jestliže za úmyslné systematické bránění provedení kontroly byla žalobci uložena pokuta ve výši poloviny horní sazby (§ 53 odst. 7 veterinárního zákona). Smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012 – 23). V provozovnách žalobce, ve kterých žalobce neumožňuje veterinárními inspektory výkon státního veterinárního dozoru (viz. judikatura správních soudů ve věci žalobce na www.nssoud.cz), se vykonávají ze zdravotního hlediska závažné činnosti – bourání a porcování masa a výrobu potravin. Účelem kontrolní a dozorové činnosti je dle veterinárního zákona především preventivní zajištění zdravotní nezávadnosti takových produktů, což je nepochybně v zájmu ochrany veřejného zdraví. Neumožnil-li proto žalobce kontrolu v předmětné provozovně, mohlo dojít k uvedení zdravotně závadné potravin na trh. Tomu má zabránit právě pravidelný výkon státního veterinárního dozoru veterinárními inspektory. Nelze též odhlédnout od skutečnosti, že žalobci byla uložena pořádková pokuta za účelem vynucení součinnosti k výkonu státního dozoru. Povinnost součinnosti přitom pro žalobce a jeho provozovny vyplývá přímo ze zákona a už její odepření představuje společensky škodlivé jednání (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2014, č.j. 6 Ads 59/2013 – 92).

Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci nebyl úspěšný (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*), zatímco žalovanému žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 30. března 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková