



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA, s.r.o., IČ 61250988, se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8/613, PSČ 170 00**, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem Praha 8, Karlín, Šaldova 34/466, proti žalovanému: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Praha 2, Slezská 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. ledna 2012, č.j. SVS/ 5944/2011, **t a k t o :**

- I. **Žaloba s e z a m í t á .**
- II. **Žalobkyně je povinna zaplatit žalované náklady řízení ve výši 2.081 Kč do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

#### **O d ů v o d n ě n í**

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně do rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Královéhradecký kraj (dále také jen „KVS“ nebo „orgán prvního stupně“) ze dne 29.9.2011, č.j. 2011/651/KVSH, kterým jí byla podle § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“), uložena pořádková pokuta ve výši 50.000 Kč za nesplnění povinnosti kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona a dále rozhodla podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o uložení povinnosti nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Z jeho odůvodnění vyplynulo, že pořádková pokuta byla žalobkyni uložena za to, že dne 12.7.2011 mezi 10.00 až 11.00 hodinou vedoucí provozovny NOVÁK

MASO – UZENINY v Dobrušce, Solnická 59, neumožnil veterinárním inspektorkám po předložení služebních průkazů přístup do provozovny za účelem provedení potřebných úkonů a šetření při výkonu státního veterinárního dozoru. Vedoucí provozovny pan P. Š. inspektorkám sdělil, že na pokyn jednatele společnosti jim neumožní vstup do provozovny z důvodů nepředložení písemného pověření ke kontrole. O pokusu o provedení kontroly byl vyhotoven zápis. Na základě těchto skutečností vydala KVS rozhodnutí o uložení pokuty.

Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhla jeho zrušení, případně prominutí uložené pokuty nebo její snížení na minimum. Obsáhlou žalobní argumentaci lze shrnout do následujících bodů:

1) Žalobkyně z důvodu opatrnosti namítala rozpor jí doručeného rozhodnutí s ust. § 69 odst. 1 správního řádu. To mimo jiné říká, že musí obsahovat jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby, přičemž její podpis je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v.r.“ u příjmení oprávněné osoby, a doložkou „Za správnost vyhotovení“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Podle žalobkyně napadené rozhodnutí žalovaného tyto náležitosti nesplňuje, když jako oprávněná osoba je uveden „M. M.“, jeho podpis ani nahrazení doložkou „v.r.“ připojeny nejsou a pod jeho jménem je uvedeno „v zastoupení“. Žalobkyně uvedla, že je jí známo, že ústředním ředitelem žalované je M. M., předmětný údaj nemůže proto znamenat, že by někoho zastupoval. V pravém rohu je vytištěna doložka: „Neznámá platnost, Digitálně podepsáno, Za správnost vyhotovení: Jméno: J. P. Datum 20.01.2012, 14:34:23“. Na listině se nenalézá podpis osoby odpovědné za správnost vyhotovení. Rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky, aniž takový způsob doručení žalobkyně požadovala.

2) Oba správní orgány vnímají předmětnou pořádkovou pokutu jako pořádkovou pokutu dle ustanovení § 62 správního řádu. Žalobkyně vyslovila názor, že uložení pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona má směřovat k vynucení povinnosti v rámci kontrolního řízení, nikoliv řízení správního. Přestože se jedná o pořádkovou pokutu ukládanou dle veterinárního zákona, nelze ji ztotožňovat s pořádkovou pokutou dle ustanovení § 62 správního řádu. Je postihem uloženým v rámci kontrolního řízení, které nebylo ukončeno a navazující správní řízení nenásledovalo. V otázkách neupravených veterinárním zákonem se dle žalobkyně subsidiárně použijí ustanovení zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole v platném znění (dále je „zákon o kontrole“).

3) Dále žalobkyně namítala, že protokol o kontrole, tedy listina, která je podkladem pro uložení pokuty, neuvádí, v čem konkrétně, z hlediska věcné působnosti, měl výkon dozoru, označený jako „kontrola na podnět spotřebitele“, spočívat. Není tak prokázána věcná příslušnost KVS a žalované a není najisto postaveno, zda byli ve věci aktivně legitimováni.

4) Rozhodnutí žalovaného žalobkyně označila za právně vadné, neboť ve výroku neobsahuje dostatečně přesný popis tvrzeného stavu věci a vytýkaného pochybení, včetně rozhodných okolností. Při kontrole realizované dle zákona o kontrole měl být kromě shora uvedeného ve výroku dále stručně popsán skutkový stav věci a slovní

specifikace povinnosti zakotvené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona a dále stanovisko žalovaného, že došlo k naplnění zákonných předpokladů z hlediska povinnosti kontrolovaného subjektu poskytnout součinnost a čím bylo toto splněno.

5) Žalobkyně také označila za nesprávný názor žalované, že služební průkazy plně opravňují inspektory státní veterinární správy ke všem úkonům státního veterinárního dozoru podle § 53 veterinárního zákona. Má zato, že veterinární inspektor je povinen předložit i písemné pověření podle § 9 ve spojení s § 12 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole, neboť služební průkaz nemá povahu písemného pověření. Skutečnost, že žalobkyně se závěrem žalované nesouhlasí, byla žalované známa, a to přinejmenším od kontroly provedené dne 27. května 2011, kdy ze stejného důvodu nebyly veterinární inspektorky vpuštěny do provozovny v Rychnově nad Kněžnou. Žalovaná se do provozoven žalobkyně nedostavovala za účelem kontroly nezávadnosti potravin, ale pouze za účelem získání podkladu pro uložení pokuty. Napadené rozhodnutí označila za účelové, představující projev mocenského postavení žalované.

Výklad žalované, že veterinární inspektoři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně, označila žalobkyně za překroucený a v rozporu s prostým logickým jazykovým výkladem, neboť veterinární zákon nic takového neříká. Naopak z dikce jeho § 53 zcela logicky vyplývá, že veterinární lékař musí adresátu kontroly prokázat své pověření, jak předpokládá ustanovení § 12 odst. 2 zákona o kontrole. Povinnost vpustit do svých prostor zaměstnance žalované, který bude tvrdit, že jde na kontrolu a ukáže svůj průkaz, nevyplývá ani z nařízení ES č. 882/2004 o úředních kontrolách, jehož se žalovaná v rozhodnutí podpůrně dovolává.

Žalobkyně oprávněnost svých právních postojů opírá i o důvodovou zprávu k zákonu o kontrole. Tvrdí, že kontrolní postup upravuje jednotně právě tento zákon, přičemž v důvodové zprávě k němu je uvedena nutnost vybavení příslušného pracovníka pověřením ke kontrole. Pokud by se žalovaná s důvodovou zprávou před vydáním rozhodnutí zabývala, musela by rozvést, jak si tento text vykládá. Obecně platný postup všech orgánů státní správy při kontrole je zakotven v kontrolním řádu, který je součástí zákona o kontrole. Veterinární zákon však žádnou komplexní úpravu, kterou by bylo možno označit za speciální kontrolní řád a která by měla přednost před zákonem o kontrole, nemá. Jestliže žádné ustanovení zvláštního zákona neříká, že služební průkaz inspektora je písemným pověřením k výkonu kontroly, nemůže bez zákonné opory tak činit ani žalovaná. V souladu s ustanovením § 52 odst. 1 veterinárního zákona vykonávají orgány veterinární správy veterinární dozor v souladu s tímto zákonem a zvláštními předpisy. Tímto zvláštním předpisem je i zákon o kontrole. V otázkách výslovně zákonem o veterinární péči neupravených musí státní veterinární dozor probíhat v souladu se zákonem o kontrole. Kontrolu pak lze u adresáta provést teprve poté, co mu byla oznámena a předloženo písemné pověření inspektora k této kontrole (§ 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole), neboť ustanovení § 9 téhož zákona říká, že kontrolní pracovníci ji vykonávají na základě písemného pověření. To koresponduje s dikcí veterinárního zákona v ustanovení § 53 odst. 1. Ohledně služebního průkazu veterinární zákon v ustanovení § 53 odst. 6 písm. d) sděluje, že jeho vzor upraví prováděcí předpis. Tím je vyhláška č. 296/2003 Sb., která v § 30 říká, že vzor služebního průkazu, jímž prokazuje veterinární inspektor při výkonu státního veterinárního dozoru svou totožnost, je uveden v příloze 2.

Dle žalobkyně žalovaná v napadeném rozhodnutí sice popírá možnost případného zneužití kompetencí veterinárním inspektorem, ale to neznamená, že je to skutečně vyloučeno. Navíc se stávají případy odcizení či ztráty služebních průkazů. Kde potom zůstává právní jistota adresáta kontroly, když v momentě oznámení zákonné kontroly není postaveno najisto, že osoby, které se prokázaly služebními průkazy, skutečně realizují vůli orgánů státu vykonávajících dozor? Takovou jistotu poskytuje zákon právě formou splnění tří podmínek – oznámení kontroly, prokázání totožnosti služebním průkazem a předložení písemného pověření ke kontrole.

Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, čj. 4 As 42/2004- 87, v němž tento soud vyslovil, že pokud je Česká inspekce životního prostředí orgánem dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o kontrole, není důvodu, proč by se neměla řídit § 12 odst. 2 písm. a) téhož zákona, tedy oznamovat kontrolovanému subjektu zahájení kontroly a předkládat písemné pověření k provedení kontroly, resp. proč by měl postačovat toliko průkaz inspektora.

6) Žalobkyně dále nesouhlasila se stanoviskem žalované, že nebylo možné spojit probíhající řízení o pořádkové pokutě. Jí tvrzené důvody označila za umělé, vedené snahou žalobkyni ukázat, že se jí její postoj nevyplatí. Opakované ukládání pokut tak má pro žalobkyni likvidační účinky.

7) Žalobkyně namítla i to, že uložení paušalizované náhrady nákladů nebylo důvodné, neboť pokuta byla ukládána v rámci kontrolního řízení a nikoliv jako pořádková v rámci správního řízení. Ze zákona o kontrole přitom vyplývá, že náklady kontroly nese kontrolní orgán.

8) Závěrem žalobkyně z důvodu opatrnosti žádá, aby jí uložená pořádková pokuta byla prominuta, popř. snížena. Poukázala na to, že žalovaná ukládané pokuty neindividualizuje ani nebere v úvahu jejich likvidační charakter.

Žalovaná podala k žalobě dne 10.10.2013 písemné vyjádření. V něm odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhla zamítnutí žaloby. V reakci na uplatněné žalobní námitky konstatovala obsah protokolu, který sepsaly veterinární inspektorky za účasti vedoucího provozovny pana Š. Trvala na tom, že zjištěné podklady a jejich posouzení se doplňují a jejich výsledkem je dostatečně zjištěný skutkový stav pro vydání rozhodnutí ve věci.

Žalovaná nesouhlasila s názorem, že by byla pokuta uložena podle zákona o kontrole. Zastala názor, že byla uložena podle veterinárního zákona, a to za porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona. Navíc veterinární zákon žádná obecná pravidla pro ukládání pořádkových pokut v kontrolním řízení nemá, proto správní orgány postupovaly v otázkách neupravených veterinárním zákonem přiměřeně podle nejbližší právní úpravy uvedené v § 62 správního řádu, a to zejména pokud jde o kritéria odůvodnění výše pořádkové pokuty.

Poznamenala, že v době vydání napadeného rozhodnutí vedla spisovou službu analogovým způsobem, tedy odvolací rozhodnutí bylo vyhotoveno v listinné podobě a je takto založeno ve správním spise. Má veškeré náležitosti stanovené v §

69 správního řádu. Pokud jde o podpisové doložky je v něm uvedena oprávněná osoba a její jméno, příjmení a funkce (M. M., ústřední ředitel) a rozhodnutí je podepsáno s doložkou v. z. (v zastoupení) úřední osobou, oprávněnou podle vnitřních předpisů podepisovat za ústředního ředitele. Takový postup je běžný a není v rozporu s platnými zákony. Žalobkyně obdržela elektronickou verzi rozhodnutí. Podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů je povinnost správních orgánů doručovat právnickým osobám rozhodnutí v elektronické podobě do datových schránek. Nehovoří však o elektronickém stejnopisu, ale o doručování prostřednictvím datové schránky, což je doručování elektronické a doručuje se tak tedy elektronická verze rozhodnutí, nikoliv elektronický stejnopis. Podle žalované výkladové nejasnosti ohledně toho, zda jde o elektronickou verzi rozhodnutí nebo elektronický stejnopis nemají vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a mají stejnou právní sílu. Elektronická verze rozhodnutí je řádně podepsaná el. podpisem zaměstnance žalované: J. P. Podpis je založen na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a je opatřen kvalifikovaným časovým razítkem. Pokud zástupce žalobkyně převzal rozhodnutí vytištěné na papíře a nemá k dispozici verzi v digitální podobě (včetně obálky datové zprávy), jak byla žalobkyni prostřednictvím datové schránky doručena, nemůže certifikát vidět a může se mylně domnívat, že není jisté zda jde o právní akt žalované. Zdůraznila, že rozhodnutí bylo řádně vydáno v listinné podobě, proto by ani nedostatky při oznámení elektronické verze rozhodnutí neměly vliv na jeho zákonnost.

Žalovaná zaujala stanovisko i k námitce žalobkyně týkající se pravomoci orgánů veterinárního dozoru k provádění kontroly na provozovně žalobkyně. Poukázala na výrok prvostupňového rozhodnutí, kde jsou jasně uvedena ustanovení určující kompetenci KVS k uložení pokuty, konkrétně ust. § 47, § 49, § 53 odst. 7 veterinárního zákona. Žalovaná pak citovala text jeho strany 7 a konstatovala, že v odůvodnění obou správních rozhodnutí jsou uvedeny konkrétní povinnosti účastníků řízení dle veterinárního zákona. Z obsahu protokolu o kontrolním zjištění je patrné, že předmět kontroly byl vymezen tak, že lze jednoznačně dovodit, že měla být provedena kontrola potravinářského podniku a zacházení s živočišnými produkty. Pochybnost o pravomoci kontrolního orgánu neměl ani vedoucí kontrolované provozovny pan Š. Uplatněná námitka nemá žádnou souvislost se spáchaným deliktem, neboť ten spočívá ve zmaření kontroly.

Žalovaná nesouhlasila ani s tvrzením žalobkyně, že prvoinstanční rozhodnutí řádně nepopisuje skutkový stav věci a je tudíž nepřezkoumatelné. Konstatovala znění výroku tohoto rozhodnutí a uzavřela, že je dostatečně přesný a určitý. Byl popsán tak, že nemůže být zaměněn s jiným skutkem a splňuje tak náležitosti požadované v § 68 odst. 2 správního řádu.

K namítanému nepředložení písemného pověření při provádění veterinární kontroly žalovaná uvedla, že veškerá tvrzení žalobkyně nemají z hlediska posouzení projednávaného případu žádný význam. Kontrola dne 12.7. 2011 totiž byla řádně zahájena předložením služebního průkazu veterinárních inspektorek KVS. Pan Š., vedoucí provozovny žalobkyně, neměl o oprávnění pracovníků KVS k provedení kontroly žádnou pochybnost, neumožnil jim však vstup do provozovny na výslovný příkaz jednatele žalobkyně. V námitkách do protokolu ani v odvolání do prvostupňového rozhodnutí o pořádkové pokutě nebylo tvrzeno nic o tom, že by se

kontroly dovolávaly cizí (neoprávněné) osoby. Od počátku tak bylo postaveno najisto kdo vstupuje do provozovny a za jakým účelem. Žalovaná vyslovila přesvědčení, že žalobkyně byla jednoznačně povinna strpět výkon dozoru, neboť nebyla dána žádná pochybnost o tom, že jde skutečně o výkon dozoru prováděný oprávněným zaměstnancem KVS. Rozhodně popřela, že by se inspektorky KVS do provozovny žalobkyně dostavily jen za účelem získání podkladů pro uložení pokuty.

Pořádková pokuta, její skutková podstata a možné důvody jejího uložení upravuje veterinární zákon v § 53 odst. 3. Podle názoru žalované jde o pořádkový delikt, spočívající v rušení „správního procesu“. Podle § 76 odst. 1 veterinárního zákona ve spojení s § 1 odst. 2 správního řádu při ukládání pokuty podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona je třeba postupovat subsidiárně dle správního řádu, neboť veterinární zákon nemá pro ukládání pořádkových pokut zvláštní procesní úpravu.

Žalovaná poznamenala, že žalobkyně zcela účelově ospravedlňuje neumožnění kontroly nepředložením písemného pověření ke kontrole. Vyslovila nesouhlas s jejím výkladem, že by veterinární inspektoři orgánu veterinární správy museli vedle služebního průkazu předkládat ještě speciální pověření ke kontrole. K tomu žalovanou, jak tvrdila, vede platná judikatura, která přímo dopadá na činnost orgánů veterinární správy (např. rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 127/2005, 7 Ca 158/2009, 9 Ca 151/2009 nebo 11 A 9/2011). Navíc požadavek na předložení zvláštního písemného pověření ke každé kontrole v rozsahu požadovaném žalobkyní nevyplývá, dle žalované, ani ze zákona o kontrole. Postup KVS při výkonu státního veterinárního dozoru považuje žalovaná proto za postup v souladu se zákonem, při němž nejsou nijak dotčena práva ani právem chráněné zájmy kontrolované osoby.

Zákon o kontrole stanoví v § 8 odst. 2, že podle tohoto kontrolního řádu (obsaženého v části třetí zákona o státní kontrole) postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Zvláštním zákonem upravujícím jiný postup je veterinární zákon, který stanoví v § 53 odst. 1 písm. a), že úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru jsou oprávněni při jeho výkonu vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru. Přitom jsou podle § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona mimo jiné povinni prokazovat svou totožnost služebním průkazem. Z citovaných ustanovení vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně (na základě přijetí do pracovního poměru u orgánu veterinární správy a zařazením do pozice úředního veterinárního lékaře dle popisu práce a vnitřních předpisů) a nemusí tak předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Služebním průkazem tak prokazují nejen svou totožnost, ale rovněž své pracovní zařazení veterinárního inspektora pověřeného k výkonu státního veterinárního dozoru a potažmo tedy i pověření k provedení kontroly. V pracovní náplni obou veterinárních inspektorek je uvedena funkce veterinární inspektor a dále i to, že vykonávají funkci inspektora pro hygienu potravin a zajišťují hygienickou kontrolu na svěřeném dozorovém úseku (tj. výkon státního veterinárního dozoru). Není tedy pochyb o tom, že v okamžiku kontroly byly obě inspektorky pověřeny výkonem státního veterinárního dozoru. Uvedený postup praktikovaný orgány veterinárního dozoru je dle žalované také třeba vidět v kontextu zvláštní

povahy státního veterinárního dozoru, která jej zcela odlišuje od jiných forem či druhů státní kontroly vykonávaných některými jinými orgány státní správy. Odlišnost spočívá v jeho soustavnosti, protože státní veterinární dozor je vykonáván zejména v rámci plánů kontrol, a v případě podezření z nedodržení požadavků jsou prováděny kontroly ad hoc. Dozor je prováděn u registrovaných či schválených subjektů provozujících činnost v oblasti, kterou orgány veterinární správy kontrolují. KVS dozoruje činnosti, které se mohou přímo dotýkat lidského zdraví či zdraví zvířat, v daném případě činnosti epidemiologicky závažné, čemuž je přizpůsoben a speciálně upraven i dozor státu nad těmito činnostmi.

Žalovaná konstatovala, že její výklad zákonných ustanovení týkajících se písemného pověření k provedení kontroly v oblasti veterinární péče nepoškozuje žádná práva kontrolovaných subjektů a je plně v souladu se zákonem a se zvláštnostmi státního veterinárního dozoru. Výklad žalobkyně označila za formalistický a uvedla, že nevidí žádný rozdíl mezi tím, když se veterinární inspektor prokáže služebním průkazem a tím, když k němu přiloží další povolení. Služební průkaz veterinárního inspektora neprokazuje pouze, že se jedná o veterinárního lékaře, nýbrž i skutečnost, že je veterinárním inspektorem, který je pověřen výkonem státního veterinárního dozoru.

Za irelevantní žalovaná označila námitky dovolávající se znění důvodové zprávy k zákonu o kontrole. Důvodová zpráva nemá žádný normativní účinek, takže nemůže nijak rozvádět to, co chybí v zákoně. Navíc ani v této důvodové zprávě ani v části citované v žalobě se neuvádí nic, co by zpochybňovalo správnost postupu orgánu veterinární správy.

K námitkám do kontrolního protokolu žalovaná upřesnila, že je žalobkyně sice podala, ale až do protokolu z kontroly, kterou zmařila. Celý spor tak žalobkyně řešila svémocí, kdy odmítla vpuštění kontrolního pracovníka do své provozovny, namísto toho, aby kontrolu umožnila a až pak argumentovala nezákonností kontroly, např. v námitkách do protokolu.

Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2004, žalovaná má zato, že jeho použití není na daný případ možné, neboť se týká zcela odlišného orgánu státní správy – České inspekce životního prostředí (dále také jen „ČIŽP“) a zcela odlišného typu dozoru. Služební průkaz inspektora KVS je dán právním předpisem, na rozdíl od ČIŽP. Rozsudek se navíc pověřením ke kontrole zabývá jen nad rámec jiné argumentace. Žalovaná naopak odkázala na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věci prokazování pověření k provedení státní kontroly vyjádřenou rozsudkem Ads 114/2012. Na rozdíl od žalobkyní citovaného judikátu se podrobně zabývá problematikou písemného pověření ke kontrole a potvrzuje názor žalovaného, že služební průkaz takovým pověřením ke kontrole nepochybně je. Žalobkyně k podpoře svých závěrů citovala rozsudky MS v Praze 5 Ca 420/2008, Krajského soudu v Hradci Králové pobočka Pardubice ze dne 27.3.2013, č.j. 52 A 57/2012, Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2013, č.j. 4 Ads 114/2012.

K návrhu na spojení věcí žalovaná uvedla, že v řízení na prvním stupni takový návrh podán nebyl. Žalobkyně pouze v rámci odvolacího řízení sdělila, že probíhá více správních řízení a žádala spojení věcně souvisejících řízení. Žalobkyní

vyjmenovaná řízení byla zahajována postupně během několika měsíců a proto tuto námitku označila žalovaná za nepřipadnou. Dodala, že pokud by šlo o konkrétní návrh na spojení řízení, musela by je žalobkyně přesně označit jednacími čísly a uvést ta, která jsou ve stejný okamžik již v odvolacím řízení. Dodala, že sloučit řízení do jednoho lze jen v rámci prvostupňového řízení do doby vydání meritorního rozhodnutí a nelze slučovat řízení vedená různými územními orgány.

Žalovaná tvrdila, že námitky do protokolu o kontrolním zjištění byly vyřízeny právě v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Z hlediska zákonnosti označila za podstatné, že na všechny vznesené námitky bylo reagováno a žalobkyně je opět vznesla v odvolání. Žalovaná na ně reagovala v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně tvrdí, že došlo k porušení jejich procesních práv, neuvádí však jakých práv a jak jejich porušení mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí.

Pokud jde o výši pokuty, žalovaná vyslovila názor, že byla žalobkyni stanovena v souladu se zásadami pro jejich ukládání. V rámci svých úvah a oprávnění odvolacího orgánu posoudila uloženou pokutu v souladu s ust. § 76 odst. 1 veterinárního zákona a § 62 odst. 3 správního řádu. Svoje úvahy popsala na str. 11-12 rozhodnutí a z nich je patrné, že navázala na posouzení protiprávního jednání, jak ho provedl orgán prvního stupně a doplnila ho. Tento postup je dle žalobkyně zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek 4 Ads 114/2011-111, str. 7). K namítanému likvidačnímu dopadu pokut žalovaná uvedla, že tuto námitku žalobkyně nijak argumentačně nepodpořila.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalované, stejně jako v žalobě, označila za zásadní právní otázku problematiku prokazování oprávnění veterinárních inspektorů k provádění kontrolní činnosti a dle jejího názoru žalovaná v této věci zastává dlouhodobě naprosto nesprávný postoj. Citovala znění § 53 odst. 1 veterinárního zákona, z něhož vyplývá, že oprávnění vyjmenovaná v citovaném ustanovení jsou svěřena jen těm úředním veterinárním lékařům, kteří zároveň splnili podmínku, že jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru. Tento závěr podpořila i citací § 9 a § 12 a setrvala na stanovisku, že i když je veterinární zákon normou zvláštní ve vztahu k zákonu o kontrole, ust. § 53 veterinárního zákona není ve zvláštním postavení k § 9 a § 12 zákona o kontrole. Závěru, že ne každý úřední veterinární lékař je pověřen výkonem kontrolní činnosti nasvědčuje dle žalobkyně i § 45 odst. 2 veterinárního zákona. Připomněla, že případná nejednoznačnost právní úpravy nesmí jít k tíži adresáta této normy a je třeba vybrat ten výklad, který je pro něho příznivější a který brání extenzivnímu výkladu pravomoci státních orgánů, a to s ohledem na čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2004, č.j. 2 Afs 122/2004, ze dne 27.7.2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, ze dne 23.8.2006, č.j. 2 Afs 18/2005-64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 11.4.2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, ze dne 15.12.2003, sp.zn. IV. ÚS 666/02, ze dne 27.3.2003, ÚS 690/01 a ze dne 19.11.2008, sp.zn. Pl. ÚS 14/07 a konečně ze dne 31.1.2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, který pojednává o nezbytnosti předvídatelnosti a srozumitelnosti právní normy. Z tohoto nálezu pak obsáhle citovala.

I když dle žalobkyně veterinární zákon explicitně nestanoví povinnost veterinárních inspektorů prokazovat se kromě služebního průkazu i zvláštním

pověřením, zároveň však explicitně stanoví, že služební průkaz je průkaz totožnosti, nikoliv pověřením k provádění kontrolní činnosti. Poukázala na ust. § 53 odst. 6 písm. d) veterinárního zákona a vyhlášku č. 342/2012 Sb., kde je stanoven vzor služební průkazu veterinárního inspektora. Tím, že vzor průkazu obsahuje ve spodní části prohlášení, že držitel průkazu je nositelem oprávnění stanovené zákonem č. 166/1999 Sb., došlo dle žalobkyně k překročení zmocnění daného v § 53 odst. 6 písm. d) veterinárního zákona a ve vyhlášce bylo stanoveno více, než k čemu veterinární zákon zmocňoval. Žalobkyně označila proto vyhlášku za protiústavní. Konstatovala, že Ministerstvo zemědělství překročilo zmocnění a tím porušilo čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Soud pak dle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, nikoliv vyhláškou č. 342/2012 Sb., navíc vyhláškou protiústavní.

Dále žalobkyně srovnávala zákony upravující kontrolní činnost jiných státních orgánů a citovala § 88 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, § 130 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, § 172 odst. 4 zákona 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, § 29 odst. 2 zákona o sociálních službách, § 63 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., zákona o pomoci v hmotné nouzi, § 16 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, § 20 zákona 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, § 76 odst. 3 zákona č. 187/2006 Sb., nemocenském pojištění, § 90 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. V závěru citovala § 12 zákona 280/2009 Sb., daňového řádu, a komentář k tomuto ustanovení.

K provedenému srovnání uzavřela, že vyčtené a citované právní předpisy v příslušných ustanoveních prakticky výslovně definují služební průkaz jako oprávnění k výkonu kontrolní činnosti, to však u veterinárního zákona není. V této souvislosti poukázala na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 854/2004/ES ze dne 29.4.2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě. Podle žalobkyně i tento předpis rozeznává veterinární lékaře jako zaměstnance veterinárního orgánu a ty, kteří jsou pověřeni k provádění kontrolní činnosti.

Žalobkyně poukázala i na nebezpečí zneužití padělaných služebních průkazů. V souvislosti s tímto problémem citovala tiskovou zprávu Státní zemědělské a potravinářské inspekce, která před tímto problémem varovala a upozornila na nutnost vyžadovat nejenom služební průkaz, ale i pověření ke kontrole. Za nerozhodné označila tvrzení žalované, že dosud nedošlo ke zneužití kontrolních oprávnění veterinárních inspektorů, neboť k takovém zneužití může kdykoliv v budoucnu dojít.

K posouzení věci označila žalobkyně za důležitý i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2005, č.j. 4 As 42/2004-87, jehož principy, i když se týkají České obchodní inspekce, jsou použitelné i v jiných oblastech. Tím, že se žalovaná chovala v rozporu s nimi, porušila ust. § 8 správního řádu. Poukázala na zásadu předvídatelnosti soudního rozhodování, která je zakotvena v § 13 zákona 89/2012 Sb., z něhož citovala.

Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením žalované, že měla svoje námitky uplatnit prostřednictvím námitek proti kontrolnímu protokolu. Připomněla, že ve všech prodejnách žalobkyně probíhaly nezákonné kontroly, proti kterým se opakovaně bránila. Žalovaná však na ně nereagovala.

V reakci na tvrzení žalované o jiném pohledu na způsob provádění její kontroly žalobkyně odkázala znovu na ust. § 8 správního řádu a v této souvislosti důrazně popřela, že by jeden kontrolní orgán měl mezi ostatními orgány výsadní postavení. Opět poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 42/2004-87 a uvedla, že plnění zákonných povinností se nelze zprostit jen proto, že je to pro státní orgán nepohodlné. Naopak odkaz žalované na rozsudek téhož soudu ze dne 21.3.2012, č.j. 1 As 25/2012-34, označila za nepřiléhavý a poukázala na rozdílné znění živnostenského a veterinárního zákona.

Zákonné pověření k určité činnosti je dle žalobkyně tím nejvyšším možným stupněm pověření, a jako takové by mělo být dáno jen několika málo jedincům, kteří splňují ty nejvyšší předpoklady pro své morální a odborné vlastnosti.

Žalobkyně dále citovala nález Ústavního soudu ze dne 30.7.2013, sp.zn. II. ÚS 1512/12, a konstatovala, že žalovaná jedná nepředvídatelně, v rozporu s požadavky legitimního očekávání, tedy v rozporu s principem právní jistoty. Nelze proto od žalobkyně rozumně vyžadovat, aby strpěla kontroly nezákonné, vedené bez příslušného pověření.

Při jednání před soudem setrvaly obě strany sporu na svých argumentech podrobně popsaných v napadeném rozhodnutí, žalobě a dalších podáních. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení, žalovaná navrhla zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s.ř.s.") v rozsahu uplatněných námitek a neshledal žalobu důvodnou.

Zjistil z předloženého správního spisu, že dne 12.7.2011 se veterinární inspektorky I. H. a P. B. dostavily do provozovny žalobkyně v ....., za účelem výkonu kontroly na podnět spotřebitele, který podal telefonickou stížnost na kvalitu prodávaného vepřového masa. O tom byl sepsán protokol o kontrolním zjištění, v němž je uvedeno, kde měla být veterinární kontrola provedena, které pracovnice KVS ji měly provést, v kolik hodin a proč nebyla kontrola uskutečněna. Protokol podepsaly obě inspektorky, i vedoucí provozovny pan Š. Proti protokolu podala žalobkyně dne 13. července 2011 námitky. V nich nezpochybnila samotný záznam o průběhu kontroly, ale vyslovila názor, že inspektorkami předložené služební průkazy nemají povahu písemného pověření k výkonu kontrolní činnosti ve smyslu § 9 zákona o kontrole, tedy nebyly splněny zákonné podmínky pro výkon kontroly. Dne 29. září 2011 vydala pod č.j. 2011/6511/KVSH rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona pořádkovou pokutu ve výši 50.000 Kč za nesplnění povinnosti kontrolované osoby podle § 53 odst. 4 téhož zákona a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. K odvolání žalobkyně odvolací orgán dne 20. ledna 2012 pod č.j. SVS/5944/2011 žalobou napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí KVS potvrdil.

K jednotlivým žalobním námitkám zaujal následující stanovisko.

Ad 1) Rozpor žalobkyni doručeného rozhodnutí žalovaného s ust. § 69 odst. 1 správního řádu.

Žalobkyně v úvodu žaloby namítala rozpor jí doručeného rozhodnutí žalovaného s ust. § 69 odst. 1 správního řádu, podle kterého se v písemném vyhotovení rozhodnutí uvede označení "rozhodnutí" nebo jiné označení stanovené zákonem.

Ve správním spise je založeno rozhodnutí žalovaného, které je v úvodu takto označeno a je v něm uvedeno, který správní orgán ho vydal, je opatřeno jednacím číslem, datem vyhotovení i otiskem úředního razítka. V jeho závěru je jako osoba podepisující rozhodnutí uveden ústřední ředitel žalovaného. Jeho jméno, příjmení, akademické tituly a označení funkce jsou vytištěny. Nad tím je rukou připojen podpis se zkratkou „v.z.“. Žalovaná uvedla, že osoba, která rozhodnutí vlastnoručně podepsala je k tomu oprávněná podle vnitřního předpisu a žalobkyně tuto skutečnost v žalobě nezpochybnila. Krajský soud proto uzavřel, že napadené rozhodnutí založené ve správním spise odpovídá všem požadavkům, které stanoví § 69 odst. 1 správního řádu.

Žalobkyně připojila k žalobě kopii rozhodnutí, které jí bylo doručeno do datové schránky. To potvrzuje i ve spise založený doklad označený jako doručenk. V něm je rozhodnutí identifikováno, uvedeno kdo ho odesílá a komu, kdy bylo dodáno do datové schránky a kdy se do ní oprávněná osoba přihlásila. Pokud žalobkyně uplatnila námitky proti tomu, v jaké podobě jí bylo do datové schránky doručeno, krajský soud má zato, a to ve shodě se žalovanou, že obdržela elektronickou verzi rozhodnutí ve smyslu zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, na jehož podobu nelze aplikovat ust. § 69 odst. 1 správního řádu. S podrobným rozbořem doručování písemností do datové schránky, jak ho ve svém vyjádření popsala žalovaná a jak bylo v tomto rozsudku shora podáno, se krajský soud ztotožnil a odkazuje na něj.

Ad 2) Právní úprava aplikovaná pro uložení pokuty

Krajský soud se plně ztotožnil s názorem žalované, že předmětná pořádková pokuta musela být a byla uložena podle veterinárního zákona (§ 53 odst. 7), neboť byla uložena za porušení povinnosti vyplývající z tohoto zákona. Zákon o kontrole je pro kontrolní činnost jako takovou pouze úpravou obecnou a ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru jsou speciální úpravou k této obecné úpravě. Ustanovení § 8 odst. 2 zákona o kontrole výslovně stanoví, že *„podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup.“* V projednávané věci stanoví jiný postup právě veterinární zákon, a to včetně oprávnění, daného orgánu veterinární správy ustanovením § 53 odst. 7 uložit pořádkovou pokutu kontrolované osobě za nesplnění jí tímto zákonem stanovených povinností. Z ustanovení § 76 odst. 1 veterinárního zákona, dle kterého se na postupy podle tohoto zákona vztahuje správní řád ve spojení s § 1 odst. 2 správního řádu, pak nutno dovodit, že při ukládání pořádkové pokuty dle veterinárního zákona je třeba postupovat podle správního řádu, neboť veterinární zákon samotný postup při ukládání pořádkových pokut neupravuje.

## Ad 3) Námitky proti obsahu protokolu o kontrole

Žalobkyně namítala, že protokol o kontrole, tedy listina, která je podkladem pro uložení pokuty, neuvádí, v čem konkrétně, z hlediska věcné působnosti, měl výkon dozoru, označený jako „kontrola na podnět spotřebitele“, spočívat. S tímto tvrzením krajský soud nesouhlasí. Z obsahu protokolu sepsaného inspektorkami veterinární správy jednoznačně vyplývá, že se dne 12.7.2011 dostavily na provozovnu žalobce za účelem výkonu kontroly na podnět spotřebitele, který podal telefonickou stížnost na kvalitu prodávaného vepřového masa. Dále je v něm zaznamenána informace vedoucího provozovny pana Š., který popsal reklamaci zákaznice i způsob jejího vyřízení. Reklamované maso předložil inspektorkám ke kontrole u dveří provozovny. Tvrzení žalobkyně, že protokol neobsahuje informaci o tom, v čem spočíval výkon dozoru, je proto zjevně nesprávné a nedůvodné.

## Ad 4) Námitky proti výroku rozhodnutí

Krajský soud neshledal důvodným ani tvrzení žalobkyně, že výrok rozhodnutí neobsahuje dostatečně přesný popis tvrzeného stavu věci a vytykaného pochybení, včetně rozhodných okolností.

Dle ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu „se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.“ Odstavec 3 téhož ustanovení pak stanoví, co má obsahovat odůvodnění rozhodnutí (důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků).

Výrok rozhodnutí orgánu prvního stupně v projednávané věci je formulován tak, že žalobkyně „nesplnila povinnosti kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona, kterou nesplnila tím, že dne 12. 7. 2011 mezi 10.00 až 11.00 hod neumožnila veterinárním inspektorkám I. H. a P. B. po předložení služebních průkazů přístup do provozovny NOVÁK MASO – UZENINY, Solnická 59, Dobruška, za účelem provedení potřebných úkonů a šetření při výkonu státního veterinárního dozoru“. Dále je ve výroku uvedeno, že se ukládá pokuta podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona, její výše, splatnost a údaje o účtu, na který má být úhrada směřována.

Ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou tak obsaženy veškeré povinné náležitosti vymezené v § 68 odst. 2 správního řádu. Řešení otázky, která je předmětem řízení, bylo realizováno uložením pořádkové pokuty žalobkyni, a to za skutek ve výroku popsany. Ve výroku rozhodnutí je rovněž uvedeno, podle kterých ustanovení zákona bylo rozhodováno (příslušná ustanovení veterinárního zákona a správního řádu). Ve výroku byla řádně označena žalobkyně

jako účastník řízení, uvedena lhůta ke splnění povinnosti (splatnost), jakož i další údaje potřebné k jejímu řádnému splnění (číslo účtu, na který má být částka poukázána). Slovní specifikace a rozbor jednotlivých právních ustanovení, dle kterých správní orgán postupoval, je pak správně uveden až v odůvodnění rozhodnutí. Vztah adresáta (žalobkyně) k uvedené provozovně zcela nepochybně vyplývá z uvedení toho, že „žalobkyně nesplnila povinnost kontrolované osoby ... tím, že neumožnila přístup do provozovny ...“ (následuje její specifikace). Na základě údajů uvedených ve výroku tedy nevzniká žádná pochybnost o tom, že žalobkyně je provozovatelem zmíněné provozovny (ostatně ani žalobkyně to nikdy nerozporela a ve správním spise jsou založeny doklady potvrzující tuto skutečnost, např. doklad o registraci). Ve výroku rozhodnutí jsou obsaženy rovněž veškeré náležitosti, které vymezila judikatura - výrok přezkoumávaného rozhodnutí obsahuje popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání (aby nemohl být zaměněn s jiným). I pokud jde o vymezení způsobu spáchání a dalších skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, je třeba označit výrok za zcela srozumitelný. Navíc je nutno současně přihlížet i k odůvodnění rozhodnutí žalované jako správního orgánu druhého stupně, neboť z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí obou správních orgánů jeden celek (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS).

#### Ad 5) Pověření ke kontrole

Hlavní spornou otázkou mezi účastníky řízení byla otázka, zda byl veterinární inspektor povinen před provedením státního dozoru v provozovnách žalobkyně předložit vedle služebního průkazu i písemné pověření k provedení konkrétní kontroly, či zda předložení služebního průkazu stačilo.

Krajský soud vycházel zejména z ustanovení § 53 odst. 1 veterinárního zákona, ve kterém je uveden výčet oprávnění veterinárních inspektorů při výkonu veterinárního dozoru. Toto ustanovení přitom ve svém úvodu přímo stanoví, že tam uvedená konkrétní oprávnění mají *„úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru (dále jen "veterinární inspektor")*. Z uvedeného dle krajského soudu vyplývá, že veterinární inspektor je veterinárním lékařem „pověřeným výkonem státního veterinárního dozoru“. Proto je nutno dovodit, že prokáže-li konkrétní veterinární inspektor v souladu s ustanovením § 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. Tomu koresponduje i úprava služebního průkazu (do 31. 10. 2012 příloha č. 2 vyhlášky č. 296/2003 Sb., od 1. 11. 2012 příloha č. 8 vyhlášky č. 342/2012 Sb.), který kromě označení konkrétní KVS, fotografie, jména, příjmení, titulu a služebního čísla konkrétního veterinárního inspektora, úředního razítka orgánu, který průkaz vydal, a podpisu oprávněné osoby obsahuje i text: „Držitel tohoto průkazu, pro něhož byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.“

Krajský soud při posouzení této otázky vycházel i ze stávající judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 28. 3. 2013, čj. 4 Ads

114/2012-69, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), ve kterém tento soud v obdobné věci vyslovil, že „... pro provedení kontroly bylo dostačující, že kontrolní pracovnice předložila průkaz veterinární inspektorky. V dané věci není sporu o tom, že ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru jsou speciální úpravou k obecné úpravě zákona o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. V souzené věci stanoví jiný postup veterinární zákon. Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektori jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole.“

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.

Krajský soud je ve shodě s Nejvyšším správním soudem toho názoru, 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. To nevyplývá ani ze žádného ustanovení veterinárního zákona, jež je zákonem speciálním vůči zákonu o kontrole. Proto veterinární inspektorky žalované nepochybily, když se před zahájením kontroly prokázaly pouze služebním průkazem.

Krajský soud se tedy ztotožnil se závěrem žalované, že služební průkaz státního veterinárního inspektora představuje současně pověření k výkonu státního veterinárního dozoru obecně a po inspektorovi tak nelze s poukazem na zákon o kontrole požadovat ještě zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Žalovaná správně poukázala na skutečnost, že veterinární zákon je zákonem speciálním, upravujícím pověření k výkonu státního veterinárního dozoru odlišně od zákona o kontrole a tedy vylučujícím použití těch ustanovení zákona o kontrole, která mu odporují. Rovněž správně argumentovala i specifiky státního veterinárního dozoru plynoucími ze skutečnosti, že tento je vykonáván v oblasti potenciálně velmi nebezpečné pro zdraví osob (chov zvířat a živočišné produkty).

Žalobkyně svůj opačný názor opřela v žalobě o řadu argumentů, které ještě rozhojnila v replice k vyjádření žalované. Krajský soud nepokládá za potřebné ani nutné zabývat se všemi žalobkyní shromážděnými a uplatněnými argumenty a zaujímat k nim stanovisko, když svůj jednoznačný právní názor, ke kterému se přiklonil, zdůvodnil a opřel ho o shora uvedená zákonná ustanovení.

Ad 6) Spojení věcí

Pokud jde o společné řízení, to upravuje ustanovení § 140 správního řádu tak, že správní orgán může usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení nebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Z uvedeného vyplývá, že tento postup je ponechán na volném správním uvážení správního orgánu. Krajský soud by považoval za vhodné spojení řízení např. v případech, kdy by ke spáchání skutků došlo v blízké časové souvislosti (při současném zohlednění stádia rozpracovanosti jednotlivých případů). Sloučení řízení by naopak nepřicházelo vůbec v úvahu v případech, které jsou řešeny různými územními správními orgány. Spojení věci ve větším rozsahu by bránil i účel řízení o uložení pořádkové pokuty, kterým je donutit provozovatele potravinářského provozu k plnění jeho povinností kontrolované osoby v rámci výkonu státního veterinárního dozoru. S ohledem na uvedené krajský soud neshledal nezákonným postup žalované, která projednala předmětný pořádkový delikt samostatně.

#### Ad 7) Paušalizovaná náhrada nákladů řízení

Tato námitka úzce souvisí se shora řešenou námitkou pod bodem Ad 2). Vzhledem k již tam učiněnému závěru, že předmětná pořádková pokuta byla uložena podle veterinárního zákona (nikoliv zákona o kontrole), přičemž při jejím uložení dle veterinárního zákona je třeba postupovat podle správního řádu, pak nutno dovodit i oprávněnost uložení paušalizované náhrady nákladů správního řízení ve smyslu § 79 odst. 5 správního řádu. Dle zmíněného ustanovení správní orgán uloží náhradu nákladů řízení účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti.

#### Ad 8) Prominutí (snížení) pokuty

Žalobkyně z důvodu opatrnosti navrhla prominutí, popřípadě snížení pořádkové pokuty na minimum. Důvody pro takový postup soudu však nijak nerozvedla a nekonkretizovala, neuvedla ani žádné relevantní okolnosti svědčící o zjevné nepřiměřenosti výše pokuty.

Ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje, aby soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, a nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustil od něj nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených, a to lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Lze konstatovat, že k užití zmíněného moderačního práva již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. dubna 2012, čj. 1 Afs 1/2012 -36, uvedl, že „*použitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu ... Moderační právo soudu má však místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, čj. 10 Ca 250/2003-48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS).... V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.*“

Krajský soud s ohledem na shora uvedené okolnosti případu dospěl k závěru, že uloženou pokutu nelze hodnotit jako zjevně nepřiměřenou, jak pro použití moderačního práva vyžaduje ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. Proto návrhu na prominutí nebo snížení uložené pokuty vyhovět nemohl.

K podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soud ze dne 29.11.2013, č.j. 31 A 11/2013-164, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zaměřil se na otázku nesrovnalostí ohledně podpisu oprávněné úřední osoby na rozhodnutí. Poukázal na rozhodnutí žalovaného založené ve správním spise v listinné podobě, které *„je opatřeno kulatým razítkem žalované, je na něm uvedeno jméno M.M. a funkce: ústřední ředitel, a u tohoto jména a funkce je nečitelný podpis s doložkou „v. z.“, tj. „v zastoupení“. Z rozhodnutí tedy není znatelné, kdo ho skutečně podepsal a zda se jednalo o osobu k tomu oprávněnou. Vyslovil názor, „že je nezbytné mít postaveno najisto, kdo rozhodnutí správního orgánu skutečně podepsal a zda se jednalo o osobu oprávněnou. Bez takového zjištění není možné považovat rozhodnutí bez jakýchkoli pochybností za rozhodnutí správního orgánu, ve kterém jsou vyjádřeny skutečně a vážně míněné názory na zkoumanou otázku“.* Jako pochybení shledal, že krajský soud *„nezkoumal, kdo je osobou, která za ústředního ředitele podepsala originál rozhodnutí. 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). V souladu s výše uvedenou judikaturou je proto nutno považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, jelikož řízení před soudem bylo postiženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost či dokonce nicotnost rozhodnutí ve věci samé.“*

Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že *„Ani z elektronické verze rozhodnutí, které bylo stěžovateli doručeno do datové schránky v souladu se zákonem o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a jehož kopie byla přiložena k žalobě, není dle zdejšího soudu zřejmé, kdo rozhodnutí jako oprávněná úřední osoba podepsal, zda M. M. nebo někdo, kdo ho zastupoval.“* Citoval ust. § 69 správního řádu z něhož dovodil, *„že nelze souhlasit se závěrem, „že elektronická verze rozhodnutí nemusí splňovat náležitosti rozhodnutí, potažmo jeho stejnopisu ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu. Písemná i elektronická podoba jsou pouze formami, ve kterých jsou rozhodnutí či jejich stejnopisy vydávány. Není však žádný důvod odlišovat požadavky na jejich náležitosti, pokud to není odůvodněno povahou jedné nebo druhé formy.“*

Nejvyšší správní soud dále zaujal názor, že *„V posuzovaném případě byl stěžovateli doručován stejnopis rozhodnutí, když originál je ve spisu v písemné podobě. V elektronickém stejnopisu je na místě podpisu uvedeno jméno a funkce M. M. s dodatkem „v zastoupení“, a s doložkou „za správnost vyhotovení“ je připojen elektronický podpis úřední osoby odpovědné za písemné vyhotovení rozhodnutí (J. P.). Z elektronické verze stejnopisu rozhodnutí tak není možné zjistit, kdo originál rozhodnutí podepsal jako oprávněná úřední osoba, tedy osoba, která odpovídá za obsah rozhodnutí. Podle § 69 odst. 1 věta třetí správního řádu platí, že podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby. Jméno a příjmení oprávněné úřední osoby, která je podepsána na originálu rozhodnutí, tedy má být*

*uvedeno na stejnopisu rozhodnutí a to bez ohledu na to, zda půjde o stejnopis v písemné nebo elektronické podobě. V elektronickém stejnopisu je však pouze uvedena doložka „za správnost vyhotovení“ rozhodnutí, tj. doložka a uznávaný elektronický podpis úřední osoby odpovědné za písemné vyhotovení rozhodnutí. Na takovou osobu (tj. úřední osobu odpovědnou za písemné vyhotovení rozhodnutí) nelze přenášet odpovědnost za obsah vyhotoveného rozhodnutí a jeho soulad s právními předpisy.*

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

Krajský soud v intencích shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyzval žalovanou k předložení podkladů, které by prokázaly, že napadené rozhodnutí bylo podepsáno osobou k tomu oprávněnou. K tomu žalovaná předložila Organizační řád ze dne 29.12.2011, č.j. 2011/6542/SVS, včetně organizační struktury účinné od 1.1.2012, Podpisový řád ze dne 12.3.2012, č.j. SVS/326/2012-ÚVS, Směrnici k podepisování dokumentů a používání úředního razítka SVS ČR ze dne 1.6.2011, č.j. 2011/2905/SVS, jmenování M. S. s účinností od 1. března 2005 1. náměstkem ústředního ředitele SVS ČR, datované dnem 25.2.2005, čj. Ře 434/05, podpisové vzory k papírovým příkazům včetně podpisového vzoru M. S. Žalobkyně připojila dopis, ve kterém citovala podstatné části předložených dokumentů a

uzavřela, že z nich jasně plyne, že za ústředního ředitele M. byl oprávněn podepsat rozhodnutí i 1. náměstek ústředního ředitele M. S.

V předloženém správním spise je založen originál žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 20.1.201, č.j. SVS/5944/2011, který je na konci opatřen kulatým razítkem žalobkyně a vypsáním jménem „M. M. ústřední ředitel“. Nad tímto textem je nečitelný podpis s doložkou „v.z.“ Porovnáním tohoto podpisu s podpisovým vzorem předloženým žalobkyní lze jednoznačně uzavřít, že originál rozhodnutí podepsal v zastoupení M. S., který byl v rozhodné době 1. náměstek ústředního ředitele M. M. (viz jmenovací dekret ze dne 25.2.2005). Dle čl. 22 odst. 1 věta první Organizačního řádu žalobkyně v případě nepřítomnosti nebo zaneprázdnění ústředního ředitele jej zastupuje 1. náměstek v plném rozsahu jeho práv, povinností a odpovědnosti. Samotné podepisování dokumentů je upraveno i ve Směrnici ze dne 1.6.2011, č.j. 2011/2905/SVS, v čl. 1 odst. 1, který stanoví, že podpisová doložka je náležitostí každého dokumentu žalobkyně a obsahuje titul, jméno a příjmení úřední osoby, název systemizovaného místa zaměstnance s podpisovou pravomocí (dále jen oprávněná úřední osoba) a v případě, že je dokument podepisován zaměstnancem, který je oprávněn k zastupování úřední osoby, text „v zastoupení“. Ve spojení s čl. 1 odst. 1, 5, čl. 4 odst. 3 a 6 a čl. 5 Podpisového řádu ze dne 12.3.2011, č.j. SVS/236/2012-ÚVS, citované organizační předpisy jednoznačně potvrzují, že v nepřítomnosti nebo při zaneprázdnění ústředního ředitele, který je oprávněn za žalobkyni jednat ve všech věcech, jej zastupují a podepisují za něj i správní rozhodnutí postupně 1. náměstek a další náměstci, s připojením doložky v. z. a vlastnoručního podpisu. V posuzovaném případě je tedy jednoznačně prokázáno, že napadené rozhodnutí podepsal M. S. jako 1. náměstek, tedy dle platných vnitřních organizačních předpisů osoba oprávněná.

Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku zaujal názor i ohledně elektronické verze rozhodnutí, které bylo žalobkyni doručeno do datové schránky. Uvedl, že „Pokud krajský soud v posuzovaném případě zjistí, že originál rozhodnutí podepsala dle vnitřních předpisů žalované k tomu oprávněná úřední osoba, potom nedostatek uvedení jména a příjmení oprávněné úřední osoby na stejnopisu doručeném stěžovateli, je sice vadou stejnopisu rozhodnutí, avšak nikoliv takovou, která by mohla vést ke zrušení rozhodnutí. Je třeba si uvědomit, že stěžovatelce byl v daném případě doručován toliko stejnopis rozhodnutí. Zásadní vada stejnopisu rozhodnutí by mohla mít vliv i na zákonnost rozhodnutí, muselo by se však jednat o velmi závažnou vadu, jako například o obsahový nesoulad stejnopisu s originálem rozhodnutí.“ Jak bylo výše uvedeno, není pochyb o tom, že originál rozhodnutí podepsala dle vnitřních předpisů žalované k tomu oprávněná úřední osoba. Je tedy možné uzavřít, že i elektronická verze rozhodnutí netrpí vadami, které by mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Zástupce žalobkyně se dne 6.2.2015 nahlédl do spisu a k podkladům předloženým žalovaným se žalobkyně vyjádřila písemně dne 12.2.2015. Poukázala na znění čl. 22 odst. 1 organizačního řádu a vyslovila názor, že 1. náměstkovi ústředního ředitele bylo právo ke všem úkonům přiznáno jen v případě, že ústřední ředitel je nepřítomen nebo zaneprázdněn. Nadto čl. 1 odst. 5 Směrnice ze dne 1.6.2011, č.j. 2011/2905/SVS, podpisové oprávnění 1. náměstka umožňuje jen v nepřítomnosti ústředního ředitele a žalobkyně proto musí prokázat, že dne

20.1.2012 nebyl ústřední ředitel na pracovišti přítomen. Vyslovila dále názor, že podpis M. S. na přezkoumávaném rozhodnutí a na podpisovém vzoru se značně liší.

Pokud jde o namítanou odlišnost podpisů M. S., krajský soud s tvrzením žalobkyně nemůže souhlasit. Podpisy na napadeném rozhodnutí a na podpisovém vzoru, případně na Organizačním řádu, vykazují jednoznačně shodné charakteristiky, které tvrzení žalobkyně vyvracejí. Nelze očekávat, že by dva podpisy téže osoby byly absolutně identické, v daném případě však nemá krajský soud pochybnost o tom, že podpis na napadeném rozhodnutí je podpisem M. S.

Žalobkyně v další části svého podání ze dne 12.2.2015 rozšířila svoje žalobní námítky o tvrzení, že dle pracovní smlouvy a náplně práce I. H. (roz. F.) a P. B. jsou „inspektorky veterinární hygienické služby“, nikoliv „veterinární inspektorky“, jak je označuje žalovaná. Rozsáhlou argumentací a odkazem na judikáty Nejvyššího soudu a odborné publikace dovozovala, že pokud nedošlo ke změně pracovní smlouvy a druhu vykonávané práce, nelze tyto pracovnice za veterinární inspektorky považovat. Proto dle žalobkyně nedisponovaly pověřením ke kontrole. K otázce pověření uvedených pracovníků krajský soud zaujal stanovisko uvedené v bodu Ad 5) shora a plně na argumentaci tam uvedenou odkazuje. Krajský soud neshledal důvod ani pro změnu svých závěrů k jednotlivým žalobním námítkám, jak je rozvedl v bodech Ad 1) až Ad 8) svého předchozího rozhodnutí a citoval shora. Pokud jde o návrh žalobkyně na prominutí, popřípadě snížení pořádkové pokuty na minimum, krajský soud i zde odkazuje na stanovisko, které zaujal krajský soud k tomuto návrhu ve svém předchozím rozhodnutí a citoval ho shora v odstavci 1 až 3 na str. 15.

Krajský soud z důvodů, které byly shora popsány, dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Proto ji dle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení před krajským soudem žalobkyně úspěch neměla, žalovaná požadovala náhradu jízdného vyloženého na účast pověřených pracovníků při jednání soudu a ta jí byla přiznána ve výši uvedené ve výroku II. rozsudku.

### **Poučení:**

Proti tomuto 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). Případně-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](http://www.nssoud.cz).

V Hradci Králové dne 30. dubna 2015

Mgr. Marie Kocourková, v.r.  
předsedkyně senátu