



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a JUDr. Pavla Vacka v právní věci žalobkyně **Z.C s.r.o.**, IČ ■■■, se sídlem ■■■, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 34/466, 186 00 Praha 8, proti žalované **Ústřední veterinární správě Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7/100, 120 56 Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2012, č. j. SVS/3012/2012-ÚVS,

t a k t o :

- I. Žaloba proti rozhodnutí Ústřední veterinární správy Státní veterinární správy ze dne 5. 9. 2012, č. j. SVS/3012/2012-ÚSV, s e z a m í t á .**
- II. Návrh na upuštění nebo snížení pořádkové pokuty s e z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :**I. Žaloba**

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonné lhůtě domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaná k odvolání žalobkyně částečně změnila a ve zbytku potvrdila rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Liberecký kraj (dále jen „krajská veterinární správa“ nebo „správní orgán 1. stupně“) ze dne 27. 3. 2012, č. j. SVS/1172/2012-KVSL. Tímto rozhodnutím krajská veterinární správa uložila žalobkyni podle § 47 odst. 4, § 49 odst. 1 písm. g) a u) a podle § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), za užití § 62 odst. 5 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, pokutu ve výši 50 000 Kč za to, že žalobkyně nesplnila povinnosti dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona tím, že dne 12. 12. 2011 v době od 10:45 hod. do 11:15 hod. neumožnila krajské veterinární správě výkon státního veterinárního dozoru v provozovně ■■■ – ■■■ na adrese ■■■; zároveň byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Částečná změna

prvostupňového rozhodnutí spočívala ve změně data, kdy k porušení povinnosti mělo dojít, ze dne 12. 12. 2012 na 12. 12. 2011 a opravě registračního čísla provozovny žalobkyně.

Žalobkyně vznesla námitku nezákonnosti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Setrvala na tom, že nebyla povinna umožnit výkon veterinárního dozoru, pokud jí nebylo společně s oznámením o zahájení kontroly a prokázáním totožnosti služebními průkazy předloženo také konkretizované písemné pověření veterinárních inspektorů k provedení dozoru. Upozornila, že je za tento svůj přístup opakovaně pokutována, a to i s mnohaměsíčním zpožděním jako v tomto případě.

Z opatrnosti žalobkyně dále namítla, že doručené písemné vyhotovení rozhodnutí žalované nesplňuje zákonné náležitosti dle § 69 odst. 1, odst. 3 správního řádu, neboť na něm není připojen podpis oprávněné úřední osoby. Situaci, kdy pod jménem doc. MVDr. M.M., Ph.D., je připojen text „v zastoupení“, přitom kdo zastupuje, chybí, považuje žalobkyně za nesprávný. Chybí elektronický podpis ústředního ředitele, ale i jakýkoli jiný. Na doručeném rozhodnutí chyběla i doložka „za správnost vyhotovení“ s údajem, kým bylo rozhodnutí vydáno, podepsáno a vyhotoveno ve smyslu správního řádu. Nebylo možno zjistit, zda se jedná či nejedná o rozhodnutí žalované, proto je rozhodnutí nicotné, popřípadě zmatečné a nepřezkoumatelné.

Žalobkyně žalované vytýkala, že potvrdila prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok neobsahuje dostatečně určitý popis skutkového stavu, neboť se v něm neuvádí, v čem konkrétně pochybení ve smyslu § 53 odst. 4 veterinárního zákona mělo spočívat, a rozhodnutí je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Procesně nesprávný je postup žalované, která podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu odstranila písařské chyby v datu a registračním čísle provozovny žalobkyně v písemném vyhotovení prvostupňového rozhodnutí.

Následně k žalobnímu bodu týkajícímu se nepředložení pověření k veterinární kontrole žalobkyně rozvedla, že MVDr. L.Š. a MVDr. E.Č. nebyly vedoucí do provozovny vpuštěny, neboť konkrétní pověření ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole k výkonu veterinárního dozoru nepředložily. Žalobkyně popisovala, že její postoj musel být orgánům veterinární správy znám, dovolávala se svého metodického pokynu. Z toho dovozovala, že žalovaná se do provozoven nedostala za tvrzeným účelem provedení kontroly, ale pouze za účelem získání podkladu pro uložení další pořádkové pokuty.

Podle žalobkyně nebyly řádně vypořádány její námitky proti kontrolnímu protokolu, dovolávala se zákona o státní kontrole. Krajská veterinární správa se s námitkami vypořádala až ve svém rozhodnutí, a žalovaná tento postup shledala v pořádku, ačkoli k tomu nebyl dán dle § 18 odst. 4 zákona o státní kontrole důvod, neboť rozhodnutí o pořádkové pokutě je rozhodnutím vydaným v kontrolním, nikoli správním řízení.

Žalobkyně obšírně rozebírala, že služební průkaz slouží pouze k prokázání totožnosti, neobsahuje však v sobě odpovídající pověření dle § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Žalovaný mylně z ustanovení § 53 odst. 1 zákona o veterinární péči dovozuje spojení pověření s existencí služebního průkazu. Ten však slouží pouze k prokázání totožnosti veterinárního lékaře. Žalobkyně také uvedla, že nařízení ES č. 882/2004 o úředních

kontrolách, na které odkázala žalovaná, jí neukládá vpustit do svých prostor libovolného zaměstnance žalované, který jí pouze ukáže průkaz.

Žalobkyně setrvala na tom, že pokuta 50 000 Kč byla odůvodněna formalisticky a nepřesvědčivě, nejednalo se o postih individualizovaný. Dále se ohradila proti důvodům výše uložené pokuty v druhoinstančním rozhodnutí žalované, postup považuje za nepřipustný, neboť žalovaná vytvořila nové odůvodnění, když zohlednila skutečnosti známé jí z úřední činnosti a týkající se jiných provozoven žalobkyně, přičemž ale nezohlednila, že na takovýchto pořádkových pokutách bylo žalobkyni pravomocně uloženo 4 590 000 Kč a nepravomocně 490 000 Kč, ale dle veterinárního zákona lze na pořádkových pokutách uložit maximálně 500 000 Kč.

Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalované, že inspektory státní veterinární správy plně opravňují ke všem úkonům státního dozoru dle § 53 veterinárního zákona pouze služební průkazy. Odvolávala se na důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole, ze které plyne, že kontrolní orgány provádějí kontrolu prostřednictvím svých pracovníků, kteří jsou vybaveni pověřeními. Domnívala se, že postup žalované může vést k nejednotnému postupu (zmiňovala případ, kdy veterinárními inspektory pověření vydáno bylo), neobjektivním kontrolám, neblahým důsledkům ztráty služebních průkazů či jejich odcizení. Podle žalobkyně žádné ustanovení veterinárního zákona jako zvláštního zákona neříká, že služební průkaz inspektora je písemným pověřením k výkonu kontroly, proto je nutné, aby v souladu s § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole bylo vystaveno veterinárnímu inspektorovi písemné pověření. Text vyhlášky č. 296/2003 Sb., který upravuje také vzor služebního průkazu, nemůže z hlediska právní síly konkurovat zákonu. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že Česká inspekce životního prostředí je orgánem podřaditelným pod § 2 odst. 1 písm. d) zákona o státní kontrole a není důvod, proč by se neměla řídit ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona a neměla by oznamovat zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Žalovaná uzavřela s tím, že pokud inspektorky žalované měly za úkol provést dne 12. 12. 2011 na provozovně žalobkyně veterinární dozor, bylo právem žalobkyně požadovat rovněž předložení odpovídajícího písemného pověření.

Nakonec žalobkyně žádala, aby jí byla pořádková pokuta soudem prominuta, případně snížena na minimum, a to i s poukazem na uplynutí doby, která uplynula od tvrzeného porušení povinnosti k vydání rozhodnutí žalované.

Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala zrušení napadených rozhodnutí pro nezákonnost a žádala náhradu nákladů řízení.

II. Vyjádření žalované

K podané žalobě se žalovaná obsáhle vyjádřila. K absenci podpisu na rozhodnutí uvedla, že rozhodnutí v listinné podobě, které je založeno do spisu, splňuje náležitosti dle § 69 správního řádu, je v něm uvedená oprávněná úřední osoba a její jméno a funkce a rozhodnutí je podepsáno s doložkou „v. z.“, tedy v zastoupení jinou úřední osobou, která je oprávněna

podepisovat dle vnitřních předpisů za ústředního ředitele. Žalobkyně pak obdržela elektronickou verzi rozhodnutí s elektronickým podpisem úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí, v souladu se zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Zda byl žalobkyni doručen elektronický stejnopis ve smyslu § 69 odst. 3 správního řádu, který nevyžaduje připojování žádných doložek, nebo elektronická verze rozhodnutí, nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Elektronická verze rozhodnutí pak byla řádně podepsaná elektronickým podpisem zaměstnance žalované. I pokud by došlo k tvrzeným formálním nedostatkům při oznamování elektronické verze rozhodnutí, nemohlo by to mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť to bylo řádně a se všemi náležitostmi vydáno v listinné podobě. Skutkový stav věci byl dle žalované dostatečně zdokumentován protokolem o kontrolním zjištění, žalobkyně nezpochybňovala skutečnost, že zmařila provedení veterinární kontroly, resp. neposkytla k provedení nezbytnou součinnost, když nevpustila inspektora krajské veterinární správy do své provozovny. Že se tak děje, vyplývá i z interního pokynu jednatele žalobkyně. Podle žalované výrok prvostupňového rozhodnutí obsahuje, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Je v něm uvedeno, za jaké konkrétní jednání byla žalobkyně sankčně postižena a k naplnění které konkrétní skutkové podstaty deliktu protiprávním jednáním došlo, když byl popsán skutek tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, neboť byl vymezen místně, časově i věcně. Žalovaná vyjádřila přesvědčení, že v rámci postupu dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu může odstranit nedostatky výroku spočívající právě např. v nepřesnosti v uvedení dne spáchání deliktu či v chybném čísle provozovny. Tvrzený nedostatek nemohl způsobit nezákonnost či zmatečnost napadeného rozhodnutí. K námitce o nevypořádání námitek proti protokolu o kontrolním zjištění žalovaná uvedla, že zákon o státní kontrole jí umožňuje námitky vypořádat i v rozhodnutí o sankci, k čemuž došlo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Za podstatné žalovaná považovala, že námitky byly vypořádány a zabývala se jimi následně i ve svém rozhodnutí. Připomněla, že pořádková pokuta byla uložena podle veterinárního zákona a dle § 62 správního řádu, tedy ve správním řízení, kdy prvním úkonem je vydání rozhodnutí. I kdyby však k procesnímu pochybení při vyřízení námitek došlo, nemělo by to vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí, námitka byla jen zástupná a účelová, ostatně námitky se netýkaly zjištění skutkového stavu věci, pouze právního náhledu na věc. I při kontrolách, které nebyly po jejich oznámení fakticky umožněny, postupují veterinární kontrolori z důvodu opatrnosti dle zákona o státní kontrole včetně vyhotovení protokolu o kontrolním zjištění, byť se svou povahou jedná o záznam veterinárního kontrolora, který se kontrolu pokoušel provést. Na podporu svého názoru žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012 sp. zn. 3 A 146/2010. Uváděla-li žalovaná v rozhodnutí předpisy EU, pak proto, že ukládají určité specifické povinnosti provozovatelům potravinářských podniků, čímž je vyjádřen zvláštní přístup ke kontrole v oblasti výroby a uvádění potravin živočišného původu do oběhu. Žalovaná odmítla žalobní námitky týkající se předložení konkrétního pověření k provedení veterinárního dozoru. Podle žalované žalobkyně nevyjádřila žádnou pochybnost o tom, že vstupu do provozovny se domáhal veterinární inspektor. Žalovaná uvedla, že praxe na jednotlivých provozovnách žalobkyně se liší, někde jsou veterinární inspektoři vpouštěni do provozoven jako dříve na základě předložení písemného pověření ke kontrole ve formě služebního průkazu, jinde jsou žalobkyni ukládány pořádkové pokuty za to, že výkon veterinárního dozoru neumožňuje. S argumenty žalobkyně žalovaná nesouhlasila, odkázala zejména na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 127/2005, který spornou otázku pověření k výkonu státního

veterinárního dozoru řešil, a na který navazuje judikatura správních soudů. Žalovaná pak uvedla stejné argumenty jako v napadeném rozhodnutí. Odmítla argumentaci postavením úředního veterinárního asistenta podle § 53 odst. 3 veterinárního zákona. Podle ní má postup žalobkyně obstrukční charakter, neboť v minulosti probíhaly kontroly provozoven stejným způsobem, tedy na základě písemného pověření ve formě služebního průkazu bez problémů a až po věcně prohraném soudním řízení správním začala žalobkyně znemožňovat provádění veterinárního dozoru. Uváděla-li v napadeném rozhodnutí žalovaná některé známé nedostatky v provozovnách žalobkyně, neuvedla je proto, aby vykreslila žalobkyni jako problémový subjekt, ale proto, aby si žalobkyně uvědomila závažnost vzniklé situace a skutečnost, že zachází s potravinami živočišného původu, při čemž může dojít k ohrožení lidí. Následně žalovaná zmiňovala nedodržování určitých povinností ze strany žalobkyně a poukázala na to, v řízení před správními soudy proti orgánům veterinární správy neuspěla. Ke zrušení rozsudku Městského soudu ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 11 A 9/2011 uvedla, že se jednalo o zrušení ke kasační stížnosti Státní veterinární správy, a právní názor zastávaný žalovanou nebyl zrušujícím rozsudkem zpochybněn. K žalobkyni zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2004 žalovaná uvedla, že jeho použití není na projednávaný případ možné, neboť se jednalo o případ nikoli specifického veterinárního dozoru. Žalovaná naopak poukázala na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věci prokazování pověření k provedení státní kontroly ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole, konkrétně rozsudek ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34, v němž soud dovodil, že povinnost kontrolních pracovníků předložit pověření k provedení kontroly je třeba interpretovat v souladu se zvláštním právním předpisem, kterým byl v daném případě živnostenský zákon, který v § 60a hovoří o rovněž obecném pověření zaměstnanců živnostenských úřadů k výkonu kontrolní činnosti. Tyto závěry lze potom aplikovat i na daný případ. Že služební průkaz je pověřením ke kontrole nejnověji potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 9 Ca 151/2009, v němž šlo také o posouzení obecného pověření veterinárních inspektorů dle § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona. Žalovaná pak uvedla podrobnou argumentaci týkající se výše uložené pokuty a jejího zdůvodnění. Pokuta byla uložena dle zásad pro ukládání pořádkových pokut. Výši pokuty žalobkyně sice v odvolání napadla, nicméně konkrétní námitky či nedostatky neuváděla a zůstala na úrovni obecných tvrzení. Protože veterinární zákon nemá zvláštní ustanovení týkající se pořádkových pokut, bylo podpůrně postupováno podle správního řádu. Žalovaná posoudila uloženou pokutu, uvedla další okolnosti případu, a to vzhledem k významu předmětu kontroly a závažnosti následku protiprávního jednání, a neshledala její výši nepřiměřenou. Nedošlo tak k vytvoření nového odůvodnění. Žalovaná obšírně vypočetla znovu důvody pro uložení pokuty v dané výši. Odmítla, že by došlo k překročení limitu 500 000 Kč, neboť ten je stanoven pro každou v řízení projednávanou kontrolu samostatně. Ve správním řízení žalobkyně nijak neargumentovala proti tomu, že by měla být uložena pokuta likvidační. Vzhledem k povaze a velikosti subjektu a malé výše pokuty 50 000 Kč je zjevné, že taková pokuta nemůže být likvidační. Podle žalované je žaloba nedůvodná a žalovaná navrhl její zamítnutí.

III. Replika

V obsáhlé replice žalobkyně setrvala na svých dosavadních právních závěrech, které dále rozvedla a odůvodnila. Má za to, že nestačí, že osoba je zaměstnaná jako veterinární lékař, ale

musí mít ke své činnosti předpokládané veterinárním zákonem pověření. V daném případě je zákon nejasný, a proto je třeba vybrat ten výklad, který je pro adresáta normy výhodnější, v tomto směru se žalobkyně dovolávala ústavně právních principů a celé řady rozhodnutí dle jejího přesvědčení její postoj podporujících. Ačkoliv se stanovisko žalované opírá o některá soudní rozhodnutí, žalobkyně se s nimi neztotožňuje, což podrobně vysvětlila. Ministerstvo zemědělství ve vyhlášce č. 296/2013 Sb., v níž je vyobrazen vzor služebního průkazu veterinárního inspektora bez zákonného zmocnění, do vzoru uvedlo, že držitel je rovněž nositelem oprávnění stanovených veterinárním zákonem. Žalobkyně dále poukázala na přijetí nového zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, a změnu ustanovení § 53 odst. 7 veterinárního zákona, účinnou od 1. 1. 2014, podle které jsou veterinární inspektoři povinni prokazovat pověření ke kontrole podle kontrolního řádu služebním průkazem. Následně provedla žalobkyně srovnání právní úpravy kontrol podle jiných právních předpisů a dovozovala, že veterinární zákona nestanovil, že průkaz je zároveň pověřením k výkonu veterinárního dozoru, tedy průkaz veterinárního inspektora sloužil jen k prokázání totožnosti. Žalobkyně přednesla řadu dalších teoretických argumentů včetně citace zamyšlení nad základními principy právního státu. Žalobkyně odkazům žalované na judikaturu správních soudů v jejích věcech připomněla, že řada rozsudků krajských soudů byla v poslední době Nejvyšším správním soudem zrušena, neboť ten přiznal relevanci jejím argumentům o věcné nepřislušnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Dále se dovolávala čl. 2 odst. 1 písm. f) a g) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 854/2004/ES, které také hovoří o pověření určitého veterinárního lékaře ke kontrolní činnosti. K procesnímu pochybení žalované při podpisu rozhodnutí jinou pověřenou osobou žalobkyně uvedla, že není zřejmé, jaká osoba to byla, a v této souvislosti odkázala na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014-76, podle nichž je soud povinen zkoumat, kdo skutečně za ústředního ředitele žalované rozhodnutí podepsal a zda šlo o úřední osobu k tomu oprávněnou. I pro elektronickou verzi rozhodnutí pak platí, že musí mít náležitosti dle § 69 odst. 1 správního řádu, chybí v něm doložka za správnost vyhotovení a uvedení jména a příjmení úřední osoby, která odpovídá za správnost jeho vyhotovení, to je součástí uznávaného elektronického podpisu dle § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 227/2000 Sb. Nadto chybí její elektronický podpis. Z elektronické verze rozhodnutí neplyne, kdo v zastoupení podepsal originál rozhodnutí. Žalobkyně se neztotožnila s názorem, že takový elektronický podpis není vidět. Namítané vady jsou natolik závažné, že způsobují nicotnost napadeného rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu. Dále žalobkyně oponovala názoru obsaženému ve vyjádření, že kontrola nebyla platně zahájena. Naopak z ní vzešel protokol o kontrolním zjištění a došlo k zásahu do ústavních práv žalobkyně, neboť zásah proběhl bez předložení pověření ke kontrole. Při ukládání pokuty bylo třeba vzít v úvahu majetkové poměry žalobkyně, místo toho žalovaná vzala v úvahu jen výši základního kapitálu a dobu působení na trhu. Dále zopakovala, že pořádkové pokuty ve výši 50 000 Kč jí byly ukládány na území celé republiky, nebylo hodnoceno, jaký vliv může mít takové ukládání pokut na podnikání žalobkyně. Žalobkyně setrvala na požadavku, aby soud napadené rozhodnutí zrušil jako nicotné, případně rozhodnutí obou stupňů pro nezákonnost, případně postupoval dle § 78 odst. 2 s. ř. s. a uloženou pokutu snížil či upustil od jejího upuštění, a žalované uložil nahradit jí náklady řízení.

IV. Duplika žalované

K výzvě soudu žalovaná doplnila, že oprávnění Ing. Z.Š. podepsat napadené rozhodnutí vyplývá z čl. 22 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 Organizačního řádu ze dne 29. 12. 2011. Žalovaná odkázala na organizační strukturu, v níž Ing. Z.Š., jehož jmenování a podpisový vzor soudu doložila, vykonával funkci vedoucího (náměstka) sekce ekonomicko-správní a byl dle podpisového řádu ze dne 12. 3. 2012 oprávněn rozhodnutí v zastoupení vedoucího zaměstnance podepsat.

V. Posouzení věci soudem

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v mezích a rozsahu uplatněných žalobních bodů, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s.

K projednání podané žaloby soud nařídil ústní jednání, při němž oba účastníci setrvali na svých stanoviscích. Žalobkyně zdůraznila svůj nesouhlas s řešením sporné právní otázky předkládání pověření ke kontrole a poukázala na novelizaci § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona s účinností od 1. 1. 2014.

Protože žalobkyně setrvala na svých námitkách ohledně nicotnosti či nezákonnosti rozhodnutí týkajících se podpisů, soud ze správního spisu ověřil, že v něm je založen originál rozhodnutí žalované s vlastnoručním podpisem Šimůnek jako úřední osoby, jež rozhodnutí podepsala v zastoupení (v. z.) ústředního ředitele žalované. V souladu s § 77 odst. 1 s. ř. s. pak soud provedl dokazováním Organizačním a podpisovým řádem žalované, popisem její organizační struktury s uvedením Ing. Z.Š. jako náměstka ekonomicko-správní sekce žalované, jeho jmenovacím dekretem ze dne 28. 6. 2012, jeho podpisovým vzorem. K provedeným důkazům žalobkyně podotkla, že neprokazují nepřítomnost či zaneprázdněnost ústředního ředitele žalované. Soud neprovedl dokazování listinami předloženými žalobkyní, které se týkaly oznámení Státní zemědělské a potravinářské inspekce o falešných inspektorech a pověření ke kontrole vystaveným Českou inspekcí životního prostředí, neboť je považoval za nadbytečné pro posouzení námitky nezákonnosti postupu veterinárních inspektorek, když skutkové okolnosti nebyly jinak mezi účastníky sporné.

V souzené věci se jedná o další z celé řady případů uložení pořádkové pokuty žalobkyni za porušení povinností na úseku státního veterinárního dozoru.

Skutkové okolnosti nejsou mezi účastníky sporné a vyplývají z obsahu předloženého správního spisu. Dne 12. 12. 2011 v době od 10:45 hod. do 11:15 hod. se MVDr. L.Š. a MVDr. E.Č., inspektorky krajské veterinární správy, dostavily do provozovny žalobkyně na adrese Nádražní, Semily (registrované jako zařízení podléhající veterinárnímu doзору z důvodu, bourání, zpracování masa a prodeje potravin živočišného původu konečnému spotřebiteli, dle dokladu o registraci ze dne 21. 3. 2011), kde předložily služební průkaz č. ■■■ a č. ■■■ (služební průkazy veterinárního inspektora byly společně s vymezením pracovní náplně jako veterinárního lékaře – inspektora založeny ve správním spisu), a bylo jimi oznámeno zahájení kontroly. Vedoucí provozovny žalobkyně odeprána provedení kontroly

tím, že neumožnila přístup do provozních a skladovacích prostor, a jako důvod neumožnění kontroly uvedla, že veterinární inspektorky nepředložily pověření k provedení kontroly. Po poučení o právech veterinárního inspektora a povinnostech kontrolovaných osob dle veterinárního zákona a poučení o možnosti uložení pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona vedoucí provozovny provedení kontroly provozovny přesto neumožnila. Tato zjištění byla zaznamenána do protokolu o kontrolním zjištění ze dne 12. 12. 2011. Vedoucí provozovny zároveň uvedla, že kontrolu nemůže umožnit, nebylo-li předloženo pověření k provedení kontroly v souladu se zákonem o státní kontrole. Podáním ze dne 23. 12. 2011 uplatnila žalobkyně proti protokolu námitky, ve kterých uváděla, že povinností veterinárních kontrolorů je předložit také pověření k provedení kontroly, nikoli jen služební průkaz. Za nesplnění povinnosti stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona uložila krajská veterinární správa rozhodnutím ze dne 27. 3. 2012 žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč. K odvolání žalobkyně bylo toto rozhodnutí zčásti změněno shora uvedeným způsobem a ve zbytku potvrzeno.

Podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona 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.

Podle § 53 odst. 4 veterinárního zákona jsou kontrolované osoby povinny vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc, zejména umožnit jim přístup na místa a do prostorů uvedených v [odstavci 1 písm. a\)](#) [podle kterého jsou veterinární inspektoři oprávněni 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], odběr vzorků a poskytovat jim na požádání potřebné doklady, údaje a ústní a písemná vysvětlení, jakož i bezplatně nezbytnou věcnou, osobní a jinou pomoc.

Byť je zcela zjevně podstatou žaloby posouzení opakovaně judikované právní otázky, zda musí veterinární inspektor předložit kontrolovanému subjektu se služebním průkazem také pověření k provedení konkrétní kontroly, a zda lze žalobkyni za neumožnění provedení veterinárního dozoru uložit pořádkovou pokutu, musel se soud nejprve zabývat námitkami nicotnosti rozhodnutí žalované, resp. nezákonnosti z důvodu absence řádného podpisu oprávněné úřední osoby a dalších náležitostí ve smyslu § 69 odst. 1, odst. 3 správního řádu a zákona o elektronických úkonech.

Shodné výtky žalobkyně byly zdejším soudem posouzeny jako nedůvodné v rozsudku ze dne 19. 6. 2013, č. j. 59 A 71/2012-164, kdy se soud sám nezabýval tím, kdo za oprávněnou osobu podepsal v zastoupení originál rozhodnutí, přičemž toto posouzení bylo ze strany Nejvyššího správního soudu aprobováno v rozsudku ze dne 5. 6. 2014, č. j. 6 Ads 59/2013-95. Soudu jsou však známy nedávné závěry Nejvyššího správního soudu prezentované

v rozsudcích ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014-53 a č. j. 9 As 34/2014-76, jichž se ostatně dovolává žalobkyně ve své replice, podle kterých je nepřezkoumatelný rozsudek krajského soudu, který se spokojí s vyjádřením žalované, že rozhodnutí v zastoupení podepsala osoba oprávněná, aniž zkoumá, zda v zastoupení rozhodnutí podepsala oprávněná úřední osoba.

Krajský soud se proto nejprve zabíral tím, kdo podepsal originál rozhodnutí žalované v listinné podobě založený ve správním spisu, neboť mezi zákonné náležitosti správního rozhodnutí podle § 69 odst. 1 správního řádu patří i podpis oprávněné úřední osoby. Ověřil, že originál rozhodnutí v listinné podobě je opatřen kulatým razítkem žalované, je v něm uvedeno jméno a funkce oprávněné úřední osoby doc. MVDr. M.M., Ph. D., ústřední ředitel, a u tohoto údaje je podpis Šimůnek s doložkou „v. z.“, tj. v zastoupení. Soud z podpisového vzoru ověřil, že se jedná o podpis Ing. Z.Š. Ten byl v době vydání napadeného rozhodnutí dle jmenovacího dekretu ze dne 28. 6. 2012 a doložené organizační struktury žalované náměstkem ústředního ředitele žalované. Jeho oprávněné rozhodnutí žalované podepsat v zastoupení ústředního ředitele žalované plyne z čl. 23 odst. 1 ve spojení s čl. 22 odst. 1 Organizačního řádu žalované ze dne 29. 12. 2011, č. j. 2011/6542/SVS, ve spojení s čl. 1 odst. 1, odst. 5, čl. 4 odst. 3 a 6 a čl. 5 Podpisového řádu ze dne 12. 3. 2012, č. j. SVS/326/2012-ÚVS. Z uvedených vnitřních organizačních předpisů plyne oprávnění ústředního ředitele žalované jednat ve všech věcech žalované, přičemž v jeho nepřítomnosti či zaneprázdněnosti jej zastupují, a tedy za něj i podepisují správní rozhodnutí postupně 1. náměstek a další náměstci, kteří připojí doložku „v. z.“ a vlastnoruční podpis. V daném případě má tedy soud za prokázané, že originál rozhodnutí byl podepsán oprávněnou úřední osobou, neshledal proto důvodnou námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí. V obecné rovině soud dodává, že záleží v zásadě na samotném správním orgánu, kdo bude ve které věci oprávněnou úřední osobou a kdo bude písemné vyhotovení správního rozhodnutí podepisovat (bude-li např. oprávněných úředních osob v témže správním řízení více).

Správní řád v § 69 odst. 3 předpokládá i doručení stejnopisu rozhodnutí elektronicky, kdy úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, vyhotoví jeho elektronickou verzi s tím, že na místě otisku úředního razítka vyjádří tuto skutečnost slovy "otisk úředního razítka" a dokument podepíše svým zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb. Dle tohoto ustanovení správního řádu lze postupovat na žádost účastníka řízení, k tomu však v souzeném případě nedošlo. Povinnost orgánů veřejné moci doručovat dokumenty, a tedy i stejnopisy rozhodnutí, právnické osobě se zpřístupněnou datovou schránkou právě prostřednictvím datové schránky zakotvuje ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a automatické konverzi. Při takovém způsobu doručení se postupuje dle uvedeného zákona, včetně jeho § 24 upravujícího konverzi dokumentu v listinné podobě pro účely doručování do datové schránky. Podle § 24 odst. 3 zákona o elektronických úkonech pak při konverzi do dokumentu obsaženého v datové zprávě opatří subjekt, který konverzi provedl, výstup svou uznávanou elektronickou značkou nebo uznávaným elektronickým podpisem osoby, která konverzi provedla, a zajistí, aby byl výstup opatřen kvalifikovaným časovým razítkem. V takovém případě neobsahuje elektronická konverze vlastnoruční podpis oprávněné úřední osoby. Doručení písemnosti správním orgánem prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky jako přednostní způsob doručení předpokládá rovněž § 19 odst. 1 správního řádu.

V souzeném případě byl pak stejnopis rozhodnutí žalované doručován v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu a § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech právě do datové schránky žalobkyně ve formě datové zprávy (§ 19 odst. 1 zákona o elektronických úkonech), jak plyne z doručky k datové zprávě. Podle § 24 odst. 3 zákona o elektronických úkonech bylo povinností žalované opatřit při konverzi rozhodnutí do datové zprávy výstup svým elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem osoby, jež konverzi prováděla. Nebylo vadou rozhodnutí, pokud zde nebyl vlastnoruční ani elektronický podpis ústředního ředitele žalované. Namítá-li žalobkyně absenci elektronického podpisu jiné osoby a absenci doložky „za správnost vyhotovení“, má soud ta to, že tato možná pochybení při podepisování elektronicky doručovaného konvertovaného rozhodnutí za situace, kdy originál rozhodnutí obsahuje veškeré zákonné náležitosti, nemohou mít bez dalšího vliv na existenci či zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 121/2011-90, či ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014-76). Daným postupem nebyla žalobkyně nijak zkrácena na svých právech, ani to nenamítá, když námitku uplatnila z procesní opatrnosti.

Protože žalobkyně opakovaně zmínila, že od jednání, kterým měla své povinnosti dle veterinárního zákona porušit, a rozhodnutím o uložení pokuty, zejména rozhodnutím žalované o odvolání, uplynula řada měsíců, považuje soud za účelné konstatovat, že pořádková pokuta byla pravomocně uložena dne 10. 9. 2012, tj. v roční prekluzivní lhůtě, jejíž počátek nastal dne 12. 12. 2011, kdy ke spáchání pořádkového deliktu mělo dojít (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014-53).

Dále se soud zabýval výtkami týkajícími se výroku prvostupňového rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty.

Podle přesvědčení soudu je výrok dostatečně určitý a přesný co do popisu jednání žalobkyně, v němž bylo spatřováno porušení povinností kontrolovaného subjektu dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Obecně lze uvést, že požadavky na výrok rozhodnutí, kterým je uložena pokuta za správní delikt, tedy i pořádkový, pramení z nutnosti takový skutek přesně identifikovat tak, aby nebyl zaměněn s jiným, a aby byl dostatečně vymezen prostor pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu, a tedy aby povinnému subjektu bylo nejen zřejmé, zač je taková pořádková pokuta uložena a mohl svým procesním povinnostem dostát, ale aby se také mohl uložení pořádkové pokuty odpovídajícím způsobem bránit. Přitom je třeba mít na paměti, že účelem uložení pořádkové pokuty není v první řadě postih povinného subjektu ve smyslu trestu, ale zejména prosazení porušených nebo nesplněných povinností. Konkrétní výrok rozhodnutí je pak třeba přezkoumávat především z toho hlediska, zda nebyl formulován natolik stručně, že skutek ve výroku uvedený lze zaměnit s jiným, že účastníku nebylo zřejmé, co konkrétně mu správní orgán vytýká, že se účastník pro příliš obecný popis skutku nemohl účinně bránit a přinášet v řízení dostatečně přiléhavé protiargumenty, tedy z hlediska skutečného dotčení účastníka na právech.

Porušení povinností žalobkyně bylo ve výroku rozhodnutí krajské veterinární správy dostatečně vymezeno jak časově (uvedením data a času), tak místně (uvedením přesné adresy provozovny). Bylo v něm popsáno i jednání, kterým žalobkyně povinnosti kontrolovaného subjektu porušila, tedy uvedením toho, že neumožnila krajské veterinární správě v uvedené

době a provozovně výkon státního veterinárního dozoru. Pokud žalobkyně neumožnila krajské veterinární správě v uvedeném čase na uvedeném místě výkon veterinárního dozoru, logicky z toho vyplývá, že nesplnila žádnou z povinností uložených jí ustanovením § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Zcela dle názoru soudu postačuje, pokud podrobný popis jednání žalobkyně, kterým neumožnila krajské veterinární správě vykonat státní veterinární dozor (tedy že konkrétním veterinárním lékařům - inspektorkám neumožnila vstup do provozních a skladovacích prostor) krajská veterinární správa zahrnula do odůvodnění svého rozhodnutí.

Procesní postup, kdy žalovaná částečně změnila prvostupňové rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a ve zbytku jej potvrdila, přičemž změna se týkala změny evidentně nesprávného roku, kdy mělo k porušení povinností dle veterinárního zákona dojít, a změny registračního čísla provozovny žalobkyně, nepředstavuje dle přesvědčení soudu postup, který by rámec citovaných ustanovení překročil a jakkoli žalobkyni na jejích procesních právech zkrátil a mohl mít vliv na srozumitelnost, vykonatelnost či zákonnost samotného rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Ve shodě se žalovanou má soud za to, že ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje odvolacímu orgánu napravit nesprávnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu je ve veřejném zájmu, aby veškeré údaje identifikující účastníka řízení a předmět řízení (v daném případě kromě uvedení data i uvedení správného roku jednání žalobkyně a uvedení nejen adresy její provozovny, ale i správného registračního čísla), jež jsou obsaženy v rozhodnutí správního orgánu, odpovídaly skutečnosti a byly správné.

O samostatném nevypořádání námitek vznesených žalobkyní proti sepsanému protokolu o výsledku kontrolních zjištění ze dne 12. 12. 2011 před vydáním prvostupňového rozhodnutí uvážil soud následně.

Navzdory protichůdné argumentaci žalované, která ve vyjádření k žalobě osciluje od závěrů o dodržení § 18 zákona o státní kontrole, přes závěry, že by takové procesní pochybení nemělo vliv na zákonnost uložení pořádkové pokuty až ke konstatování, že kontrola neproběhla a žalobkyně tak nemohla být zkrácena na svých právech kontrolované osoby, a navzdory obsáhlé obraně žalobkyně jdoucí v replice dokonce až k námitkám zásahu ústavně právního rozměru, není věc nijak komplikovaná a její podstatou zůstává, žalobkyně se nikdy neohradila proti tomu, že by uvedeného dne neumožnila veterinárním inspektorkám provedení veterinárního dozoru. Obsahem námitek proti protokolu ze dne 12. 12. 2011 nebylo zpochybnění skutkového stavu, ale jen právní výklad otázky, která je podstatou celého sporu. Žalobkyně opomíjí, že předmětem řízení je rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, nikoli o uložení pokuty za správní delikt či přestupek, pro něj by byl výsledek kontrolního zjištění a vypořádání námitek proti němu z hlediska zjištění skutkového stavu stěžejní. Z formálního hlediska je řízení o uložení pořádkové pokuty řízením zahajovaným z moci úřední a v tomto případě je prvním úkonem v řízení rovnou vydání rozhodnutí o pořádkové pokutě v souladu s § 62 odst. 5 správního řádu, jež je třeba aplikovat z důvodu absence vlastní procesní úpravy pořádkových pokut ve veterinárním zákonu. Znamená to, že vydání takového rozhodnutí nepředchází ani oznámení o zahájení řízení, ani výzva správního orgánu, aby se účastník řízení, tj. ten, komu je pokuta ukládána, vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí.

Pokud tedy krajská veterinární správa po seznámení s obsahem protokolu o kontrolním zjištění dne 21. 12. 2011 přistoupila přímo k vydání napadeného rozhodnutí, kterým žalobkyni uložila pořádkovou pokutu v souladu s § 62 odst. 5 správního řádu, aniž by samostatným způsobem vypořádala její námitky ze dne 23. 12. 2011, nijak žalobkyni na jejích procesních právech v předcházejícím správním řízení nezkrátila. Rozhodnutí o pořádkové pokutě bylo prvním úkonem v řízení, proto není v tomto rozhodnutí uvedeno, kdy bylo správní řízení zahájeno, jak se tohoto žalobkyně domáhá. Zda skutečně došlo k zahájení kontroly či oznámení o jejím zahájení bylo toliko formální s ohledem 30 minut, které strávily veterinární inspektorky jednáním s vedoucí provozovny, a to nikoli v provozních prostorech provozovny žalobkyně, ba ani v jejím zázemí (zde soud vidí odlišné skutkové okolnosti než v případě řešeném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014-69, a naopak odkazuje na četnou judikaturu správních soudů týkající se daňové kontroly, kdy bylo konstatováno, že pouhé oznámení zahájení daňové kontroly, na které nenavazují kroky směřující k vlastní kontrolní činnosti, zahájením daňové kontroly s účinky na běh prekluzivních lhůt není), není pro přezkum zákonnosti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona podstatné. Žalobní námitku soud neshledal důvodnou.

Nyní již k namítané nezákonnosti uložené pořádkové pokuty. Spornou právní otázkou v daném případě bylo, zda žalobkyně porušila povinnosti uložené jí citovaným ustanovením § 53 odst. 4 veterinárního zákona, odmítla-li veterinární inspektorky vpustit do prostor provozovny s poukazem na nepředložení pověření veterinárního inspektora k provedení konkrétní kontroly.

Přestože žalobkyně vznáší celou řadu argumentů proti závěrům obsaženým v napadených správních rozhodnutích, a dále je rozvádí v obsírné replice, soud se zcela ztotožnil s výkladem dotčených ustanovení veterinárního zákona a zákona o státní kontrole, jaký zaujaly správní orgány. Soud předně poukazuje na to, že sporná právní otázka byla řešena v judikatuře nejen krajských správních soudů (zde jak krajská veterinární správa, tak žalovaná zcela případně odkázaly v odůvodnění svých rozhodnutí zejména na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 127/2005-41, publ. 1087/2007 Sb. NSS, ale existuje řada rozsudků nejen Městského soudu v Praze, ale i ostatních krajských správních soudů, které řešily otázku shodnou), ale také v rozsudcích Nejvyššího správního soudu, vydaných v řízeních o kasačních stížnostech samotné žalobkyně, jimiž se provádění kontrol v rámci státního veterinárního dozoru bez předložení pověření k provedení konkrétních kontrol bránila. Soud si dovoluje citovat především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012-69, dostupný na www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud uvedl:

... „Pokud jde o samotnou právní otázku, Nejvyšší správní soud se ztotožnil se žalovanou i s krajským soudem, že v souzené věci bylo pro provedení kontroly 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. 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. Navíc Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka měla možnost podat námitky proti protokolu o kontrole a napadnout mj. nedostatek pověření kontrolní pracovnice žalované, což však neučinila.“ ...

Závěry citovaného rozsudku byly převzaty do řady dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu, který opakovaně setrval na tom, že přímo z ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 52 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona plyne obecné zákonné pověření veterinárních inspektorů k výkonu veterinárního dozoru po předložení služebního průkazu. Pokud žalobkyně zmiňuje nejednotnou rozhodovací činnost senátů Nejvyššího správního soudu, pak si tomu soud dovolí oponovat. Zmíněná právní otázka je vykládána nejen krajskými správními soudy shodně, ale je o ní zcela identicky rozhodováno i jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu. Byla-li žalobkyně s některými svými kasačními stížnostmi úspěšná, pak z důvodů jiných, nikoli proto, že by byla vyslovena povinnost veterinárních inspektorů předkládat společně se služebním průkazem také písemné pověření k provedení konkrétní kontroly, jak žalobkyně opakovaně namítá.

Dovolává-li se žalobkyně důvodové zprávy k zákonu o státní kontrole, pak soud zdůrazňuje, že v souzeném případě nebylo ze shora uvedených důvodů na místě aplikovat příslušná ustanovení o státní kontrole, když z citovaného ustanovení veterinárního zákona plyne obecné zákonné pověření veterinárních inspektorů k výkonu státního veterinárního dozoru.

V shora citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud vypořádal také s řešením otázky předkládání pověření k provedení kontroly ve své judikatuře. Ve shodě s jeho závěry soud uvádí, že žalobkyně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, se vztahoval na provedení kontroly podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, tedy na jiný správní orgán a kontroly prováděné na jiném úseku výkonu

státní správy. Jeho závěry tak není na místě aplikovat na kontroly prováděné v rámci státního veterinárního dozoru, neboť veterinární zákon jako zvláštní právní předpis obsahuje právě obecné zmocnění veterinárních inspektorů k výkonu státního veterinárního dozoru, který se vyznačuje specifiky, jež byly pregnantně popsány v odůvodnění napadených správních rozhodnutí, jež soud nemíní opakovat, a jež vycházejí ze závěrů již jednou uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 127/2005-41, na nějž navazuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66, nebo ze dne 5. 6. 2014, č. j. 6 Ads 59/2013-92, jímž byla zamítnuta kasační stížnost žalobkyně proti rozsudku zdejšího soudu, který se rovněž ztotožnil s výkladem sporné právní otázky zastávaným orgány veterinární správy.

Jestliže žalobkyně poukazovala na postup jiných správních orgánů při výkonu kontrolní činnosti, které žaloba a zejména replika konkrétně zmiňuje, pak soud tyto argumenty musí odmítnout. Příslušné právní předpisy (např. zákony č. 258/2000 Sb., č. 435/2004 Sb., č. 183/2006 Sb., č. 108/2006 Sb., č. 456/2011 Sb., atd.) upravující jejich činnost na úseku státního dozoru mohou obsahovat právní úpravu odlišnou od zákona veterinárního, ale především se jejich kontrolní činnost může od charakteru státního veterinárního dozoru do značné míry lišit a nelze postavení subjektů, které kontrolu či dozor provádějí dle těchto právních předpisů, postavit na roveň dozoru veterinárnímu, jež má svůj specifický smysl. To se týká také zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu proti týrání zvířat, jež obsahuje speciální ustanovení týkající se státního dozoru na tomto úseku státní správy. Podle zmíněného zákona však veterinární inspektorky, které se dostavily na kontrolu do provozovny žalobkyně, nepostupovaly, neboť na provozovně žalobkyně nedocházelo k činnosti, která podléhala kontrole za účelem ochrany zvířat proti týrání. Odkaz žalobkyně na ustanovení tohoto zákona tak není případný a nemůže zvrátit shora uvedené závěry. Soud i proto nepřistoupil k dokazování listinami, které se týkaly postupů a předkládání pověření ke kontrole jinými správními orgány.

V souzené věci veterinární inspektorky splnily svou zákonnou povinnost, pokud se při oznámení kontroly v rámci provádění státního veterinárního dozoru v provozovně žalobkyně prokázaly služebními průkazy, kterými nejen že prokázaly svou totožnost, ale zároveň jím prokázaly své oprávnění k provedení kontroly. Neměla-li vedoucí provozovny žalobkyně pochybnost o tom, že vstupu do provozních a skladovacích prostorů provozovny [jež jsou prostorem ve smyslu § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona] se domáhají veterinární inspektori, když účel úkonu byl nepochybný (tedy provedení státního veterinárního dozoru), a vstup do provozních a skladovacích prostorů provozovny, a v důsledku tohoto provedení státního veterinárního dozoru, veterinárním inspektorkám odmítla na přímý pokyn žalobkyně pouze z důvodu nepředložení písemného pověření tohoto veterinárního inspektora k provedení konkrétní kontroly v dané provozovně, představovalo toto jednání porušení povinností žalobkyně jako kontrolovaného subjektu dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona, za nějž lze uložit pořádkovou pokutu podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona.

Doplnila-li žalobkyně svou argumentaci ještě dále v replice, soud uvádí, že neshledal důvodnými ani námitky překročení zákonného zmocnění ministerstvem zemědělství a protiústavnosti vyhlášky č. 296/2003 Sb., jakož i vyhlášky č. 342/2012 Sb. Soud předepisuje, že i těmito argumenty se Nejvyšší správní soud zabýval a nedospěl k závěru o protiústavnosti těchto podzákonných předpisů a překročení zákonných zmocnění ze strany ministerstva

zemědělství. Otázkou souladu přílohy č. 2 vyhlášky č. 296/2003 Sb. a veterinárního zákona se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 – 69, kde uvedl, že „*Veterinární inspektoři 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.“* K rozporu vyhlášky č. 342/2012 Sb. a veterinárního zákona lze uvést, že podle § 78 veterinárního zákona bylo ministerstvo zemědělství oprávněno vydat vyhlášku k provedení vyjmenovaných ustanovení zákona, mimo jiné k provedení § 53 odst. 6 citovaného zákona, podle něhož je ministerstvo oprávněno v prováděcím právním předpisu stanovit vzor služebního průkazu veterinárního inspektora. Příloha č. 8 vyhlášky č. 342/2012 Sb. pak obsahuje vzor služebního průkazu veterinárního inspektora. V tomto ohledu tedy nelze tedy spatřovat žádný rozpor nebo překročení zákonného zmocnění, jak konstatoval i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 5. 6. 2014, č. j. 6 Ads 59/2013-92. A takovým překročením není ani věta uvedená ve spodní části průkazu „*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.“* Tato věta totiž pouze informuje o významu průkazu. Na podporu svých závěrů se Nejvyšší správní soud dovolal svého rozsudku ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Ads 53/2013-92, ve kterém byla posuzována obdobná kasační stížnost žalobkyně a ve kterém uvedl: „*[J]iž 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 nemá důvodu odchýlit se od závěrů své konstantní judikatury ani v nyní projednávané věci a ztotožňuje se v tomto ohledu se závěry městského soudu. V nyní projednávané věci totiž správní orgány, resp. veterinární inspektoři nepostupovali podle obecné právní úpravy § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle něhož jsou kontrolní pracovníci povinni předložit písemné pověření k provedení kontroly, nýbrž podle zvláštního ustanovení § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona, které ukládá inspektorům státního veterinárního dozoru prokazovat se při kontrole (toliko) služebním průkazem. Z § 45 odst. 2 nebo § 53 odst. 1 veterinárního zákona pak nelze dovozovat způsob, jakým by se měli veterinární inspektoři jako úřední osoby prokazovat při provádění kontroly v provozovnách potravinářských podniků. Ministerstvo zemědělství se tak stanovením náležitostí služebního průkazu veterinárního inspektora ve vyhlášce č. 342/2012 Sb. nedopustilo protiústavního překročení zákona, neboť text vzoru toho průkazu je zcela v souladu s výše uvedenou interpretací veterinárního zákona. Lze tedy shrnout, že gramatický výklad zákona je v tomto směru jednoznačný, a nezbývá tak prostor pro volbu mezi více možnými interpretacemi relevantních ustanovení, jak dovozuje stěžovatelka. Při posouzení této věci proto nelze zohlednit stěžovatelkou provedenou komparaci právní úpravy kontrolní činnosti v jiných oblastech veřejné správy, neboť takový systematický výklad by bylo možné aplikovat pouze v případě nejasného gramatického výkladu veterinárního zákona. Jelikož objektivně není a nebylo pochyb o tom, že kontrolující osobou byl veterinární inspektor, námitka nezákonného provedení kontroly provozovny stěžovatelky není důvodná.“ Z citované argumentace jasně plyne, že námitka žalobkyně není důvodná, text zákonného ustanovení § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona byl jasný a srozumitelný a nebylo na místě se dovolávat jiného, příznivějšího výkladu, jak žalobkyně soudu předestřela. Na tomto závěru*

nemůže nicého změnit ani přijetí nového kontrolního řádu a v této souvislosti novelizace veterinárního zákona.

Pokud žalovaná v napadeném rozhodnutí odkazovala na příslušné předpisy Evropských společenství, nečila tak proto, že by pořádková pokuta byla uložena za porušení povinností z nich plynoucích. Zjevně tak činila proto, aby zdůraznila povahu a význam prováděného dozoru na úseku veterinární správy, plně odpovídající právní úpravě potravinového práva a ochraně spotřebitele předpisy ES. Žalobkyně pak konkrétní námitky nezákonnosti napadeného rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty z důvodu porušení nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 882/2004/ES, o němž ve vyjádření k žalobě hovořila žalovaná, ale ani nařízení č. 854/2004/ES, v zákonné lhůtě 2 měsíců pro uplatnění žalobních bodů nevznesla.

Namítá-li žalobkyně v replice porušení zásady *ne bis in idem* tím, že kontroly prodeje potravin živočišného původu provádí také Státní zemědělská a potravinářská inspekce, pak soud uvádí, že postup tohoto státního orgánu není předmětem přezkumu ze strany soudu a úspěšnost žalobkyně s výhradami tohoto typu v jiných soudních řízeních nemají vliv na posouzení dané právní otázky, stejně jako skutečnost, že se v praxi mohly vyskytnout případy falešných kontrolorů. Zde ve shodě se žalovanou soud jen stručně podotýká, že v praxi jistě nelze vyloučit případy padělání služebních průkazů kontrolorů či veterinárních případů, ovšem stejně nelze vyloučit ani padělání případného pověření k vykonání určité kontroly.

Soud neshledal důvodnou ani žalobní argumentaci ve vztahu k výši uložené pořádkové pokuty a jejímu odůvodnění.

Jakkoli má podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 9/2008-156, správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, mezi něž patří také úplné odůvodnění uložené sankce, tedy odůvodnění sankce způsobem, který nepřipouští rozumné pochybnosti o tom, že právě zvolená výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem případu. Byť bylo rozhodnutí a zmíněné principy vztaženy na případ uložení pokuty jako sankce za jiný správní delikt, nic nebrání uvedené požadavky aplikovat také na případy uložení pořádkové pokuty.

Na rozdíl od žalobkyně má soud za to, že správní orgán odůvodnil výši žalobci uložené pokuty naprosto srozumitelným a přesvědčivým způsobem, když uvedl polehčující i přitěžující okolnosti, pro které byla zvolena polovina zákonem stanoveného rozpětí pořádkové pokuty. Na tomto místě považuje soud za potřebné zdůraznit, že napadené rozhodnutí žalované tvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, které jím bylo v této části potvrzeno. Není pravdou, že by žalovaná v odvolacím řízení nepřipustným způsobem změnila, resp. zcela nahradila úvahy krajské veterinární správy a napadené rozhodnutí opřela o nové úvahy, jak namítá žalobkyně. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřetelně vyplývá, že žalovaná jako odvolací orgán navázala na posouzení kritérií, která byla hodnocena krajskou veterinární správou jako významná pro určení výměry pořádkové pokuty. Toto posouzení, se kterým se včetně výše uložené pořádkové pokuty žalovaná ztotožnila, doplnila zejména úvahami o významu provádění státního veterinárního dozoru a důležitosti plnění povinností kontrolovaných subjektů a možném ohrožení zájmů společnosti v případě, když výkon státního veterinárního dozoru není kontrolovanou osobou umožněn.

Žalovaná se také v intencích závěrů usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, zabývala tím, zda uložená pořádková pokuta 50 000 Kč může být pro žalobkyni likvidační, přičemž zde vycházela z délky působení žalobkyně na trhu, počtu provozoven a zapsaného základního kapitálu ve výši 10, resp. později 30 mil. Kč. Tomuto postupu se v souzeném případě nedá ničeho vytknout, neboť v odvolání proti pokutě žalobkyně vznesla pouze námitku nedostatečného odůvodnění výše pokuty ze strany krajské veterinární inspekce, aniž by uváděla jakékoli konkrétní skutečnosti svědčící o možném likvidačním charakteru uložené pokuty vzhledem k dalším pořádkovým pokutám, které jí bylo uloženo uhradit. Zbývá dodat, že zákonem stanovení limit 500 000 Kč pro souhrn pořádkových pokut musí být uvažován pro každou provozovnu žalobkyně zvlášť, neboť jde o souhrn pokut, které lze uložit k vymození splnění povinnosti umožnit provedení jedné kontroly v té které provozovně, kde je třeba veterinární dozor provést. Dále soud uvádí, že pořádkový delikt byl vymezen nejen konkrétním porušením povinnosti umožnit veterinární dozor, ale byl vymezen také časově a místně. Z těchto důvodů nelze hovořit o pokračujícím či trvajícím pořádkovém deliktu, ani o porušení zásady *ne bis in idem*. Skutečnost, že žalobkyně odmítala umožnit provedení veterinárního dozoru ve více provozovnách, a byly jí za to uloženy pořádkové pokuty, nemůže vést k závěru, že žalovaná nebyla oprávněna uložení další pořádkové pokuty potvrdit.

Pro případ, že by soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobkyně v závěru žaloby uplatnila stručný návrh na upuštění, případně snížení uložené pořádkové pokuty. Důvody pro takový postup soudu nijak nerozvedla a nekonkretizovala.

Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle [odstavce 1](#), ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, 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.*

Uvedené ustanovení zakládá moderační právo soudu pro případ uložení zjevně nepřiměřeného trestu na návrh žalobce. Smyslem a účelem moderace pak 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. V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publ. Sb. NSS 2672/2012).

Při posouzení, zda uložená pořádková pokuta 50 000 Kč nebyla zjevně nepřiměřenou, soud zohlednil specifickou právní úpravu obsaženou v ustanovení § 62 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení výslovně umožňuje správnímu orgánu, který pravomocně o uložení pořádkové pokuty rozhodl, aby ji novým rozhodnutím prominul či snížil, jestliže žalobkyně bude v dalším průběhu řízení, tj. v rámci dalšího provádění veterinárního dozoru, své povinnosti řádně plnit. Toto moderační oprávnění správního orgánu snižuje potřebu zásahu soudu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Ze skutečností uváděných žalobkyní i žalovanou

neplyne (ani z přednesů při ústním jednání), jaký byl další postup krajské veterinární správy při provádění veterinárního dozoru v předmětné provozovně, a bude především na správních orgánech na úseku veterinárního dozoru zvážit, zda následně došlo k řádnému plnění zákonných povinností ze strany žalobkyně, k jejich naplnění uložená pořádková pokuta směřovala. Dále soud zohlednil, že se ze strany žalobkyně jednalo o úmyslné a úplné odepření součinnosti při veterinárním dozoru, což je nejzávažnějším porušením povinností dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Přitom důvodem postupu žalované byl pouze jiný právní náhled na otázku prokazování oprávnění veterinárních inspektorů k provedení veterinárního dozoru, nikoli konkrétní pochybnosti o oprávněnosti těch kterých veterinárních inspektorek, jež se prokázaly služebním průkazem, k provedení kontroly. Přitom žalobkyni byly dány k dispozici právní prostředky, kterak se jakýmkoli pochybením ze strany veterinárních inspektorek při provádění veterinárního dozoru následně bránit. Soud sice vnímal, že se jednalo o prvé porušení povinností k součinnosti v dané provozovně žalobkyně, což je bezesporu polehčující okolnost, nicméně zejména s ohledem na význam veterinárního dozoru prováděného v provozovnách, kde dochází k bourání a zpracování masa a prodeji potravin živočišného původu konečnému spotřebiteli, a s ohledem na několikanásobně vyšší pokuty, jež lze uložit za konkrétní správní delikty, k jejichž odhalení mohou vést kontroly v rámci státního veterinárního dozoru, byla uložena pořádková pokuta 50 000 Kč přiměřeným prostředkem k vynucení plnění povinností dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona ze strany žalobkyně. Žalobkyni tak nezbyvá než odkázat na velmi podrobné odůvodnění výše uložené pořádkové pokuty správními orgány obou stupňů, které zohlednily význam předmětu kontroly a závažnost následku protiprávního jednání žalobkyně.

VI. Závěrečné posouzení a náklady řízení

Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobě nevyhověl, napadená správní rozhodnutí neshledal ani nicotnými, ani nepřezkoumatelnými či nezákonnými z hlediska žalobních námitek a žalobu proto zamítl postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou. Rovněž nebyl shledán důvod k upuštění či snížení uložené pořádkové pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., proto byl zamítnut návrh na moderaci.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Neúspěšná žalobkyně neměla na náhradu nákladů řízení právo a žalované, která byla ve věci úspěšná, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť náklady, které musela žalovaná v souvislosti se soudním řízením správním vynaložit, nepřevýšily běžný rámec její činnosti.

P o u č e n í :

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.

V Liberci dne 20. ledna 2015.

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu