



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8/613, IČ 612 50 988, *zastoupené JUDr. Jiřím Vaničkem, advokátem, se sídlem Praha 8, Šaldova 466/34*, proti **žalované: Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Praha 2, Slezská 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. března 2012, čj. SVS/6102/2011,

t a k t o :

- I. **Žaloba na zrušení rozhodnutí správního orgánu s e z a m í t á.**
- II. **Žaloba na upuštění od trestu za správní delikt nebo na jeho snížení 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

Žalobkyně se žalobou ze dne 19. 5. 2012 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 13. 3. 2012, čj. SVS/6102/2011 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*KVS*“), ze dne 14. 10. 2011, čj. 2011/3929/KVSP (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Žaloba byla původně podána u Městského soudu v Praze, následně byla tímto soudem postoupena Krajskému soudu v Plzni jako soudu místně příslušnému.

Požadavky veterinární péče na chov a zdraví zvířat a na živočišné produkty, práva a povinnosti fyzických a právnických osob, soustava, působnost a pravomoc orgánů vykonávajících státní správu v oblasti veterinární péče, jakož i některé odborné veterinární činnosti a jejich výkon, byly upraveny v zákoně č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*veterinární zákon*“).

Výkon státní kontroly v České republice byl upraven v zákoně č. 552/1992 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o státní kontrole*“).

Správní řízení bylo upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

### ***[II] Skutkový základ věci***

Prvoinstanční správní orgán v protokolu o kontrolním zjištění ze dne 14. 9. 2011, číslo CZ11-S32079-084 (dále též jen „*Protokol*“), konstatoval, že veterinární inspektoři MVDr. S.S. a MVDr. K.K. oznámili vedoucí prodejny ... a její zástupkyni zahájení kontroly, a prokázali se služebními průkazy č. 32079 a 32024. Vlastní kontrola však nebyla provedena, protože uvedeným inspektorům byl znemožněn přístup do provozovny na základě vnitřního pokynu vedení společnosti žalobkyně, který vyžaduje, aby se kontrolní orgány před zahájením kontroly prokázaly písemným pověřením (oprávněním) k jejímu provedení. V Protokolu je zároveň uvedeno, že zmařením veterinárního dozoru nad výrobou a distribucí potravin živočišného původu došlo k porušení § 53 odst. 1 a 4 veterinárního zákona. Protokol byl žalobkyni zaslán jako příloha přípisu ze dne 15. 9. 2011. Žalobkyně podáním ze dne 21. 9. 2011 brojila proti Protokolu námitkami, když jako stěžejní bod konstatovala spor o výklad § 9 zákona o státní kontrole. Námitky byly rozhodnutím KVS ze dne 18. 10. 2011, čj. 2011/4009/KVSP, zamítnuty.

Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyni ve smyslu § 53 odst. 7 veterinárního zákona uložena pořádková pokuta ve výši 50.000,- Kč za nesplnění povinnosti kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Tohoto jednání se měla žalobkyně dopustit tím, že dne 14. 9. 2011 neumožnila veterinárním inspektorům KVS vstup do její provozovny v Domažlicích. Žalobkyně se proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolala a žalovaný správní orgán napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

### ***[III] Žaloba***

Žalobkyně namítala, že rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť nebylo právně postaveno najisto, zda byly KVS a žalovaná oprávněny ve věci rozhodovat, neboť k okamžiku „zahájení“ kontroly nebylo zřejmé, co má být předmětem tvrzené kontroly. Písemné pověření při domáhání se vstupu do provozovny, které by obsahovalo odpovídající informaci ohledně předmětu kontroly, předloženo nebylo. Dokonce ani v protokolu KVS (zn.: CZ11-S32079-084), kde je jako předmět kontroly uvedeno „Dodržování platné legislativy“ a jako zákony podle kterých se kontroluje „N 852/2004, N 178/2002, N 2073/2005, zák. č. 166/99 Sb.,

N 1096/2011, zák. č. 191 Sb.“ toto uvedeno není. K momentu „zahájení kontroly“ tak nebylo možné usuzovat, zda je věcná pravomoc orgánu veterinárního dozoru či nikoliv, a nebylo, jak tuto okolnost ověřit. Nelze tak ani uzavřít, že i pokud by skutečně k porušení tvrzené povinnosti za strany žalobkyně došlo, což popírá, byla by orgánem, který byl oprávněn žalobkyni sankcionovat, právě žalovaná. Žalobkyně v této souvislosti poukázala, že v posledních letech v praxi dochází k duplicitním kontrolám, když se některé orgány, zejména SZPI a žalovaná, u stejného adresáta snaží kontrolovat stejné. Kupř. ohledně kontroly značení sýrů u žalobkyně, které s odvolávkou na právní úpravu zákona o potravinách dříve kontrolovala žalovaná, prý dokonce uzavřely veřejnou smlouvu, na základě které má tento dozor spadat po orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Vzhledem k uvedenému měla žalobkyně mj. obě rozhodnutí za nepřezkoumatelná.

Z textu prvoinstančního i druhoinstančního rozhodnutí mj. vyplývá, že byla vydána za použití § 62 správního řádu. Žalobkyně byla názoru, že takový postup je nesprávný a zakládá nezákonnost, resp. zmatečnost obou předmětných rozhodnutí. Uložení pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona je dle názoru žalobkyně uložením pokuty v rámci kontroly probíhající dle zákona o veterinární péči a zákona o státní kontrole. Směřuje tak k vynucení povinností v rámci kontrolního řízení, nikoliv správního řízení (to následuje jako důsledek kontroly). V daném případě by se tak mělo jednat o nástroj směřující k donucení adresáta státní správy k umožnění vstupu inspektorů do provozovny. Postupuje se tedy dále dle zákona o státní kontrole. Žalovaná (její orgány) byla sice oprávněna takovou pořádkovou pokutu dle zákona o veterinární péči v rámci kontrolního řízení uložit, ale v ostatních otázkách neupravených veterinárním zákonem měla postupovat podle zákona o státní kontrole, a to včetně rozhodování o námitkách do protokolu. Dle názoru žalobkyně se tak nejedná o typ pořádkové pokuty, již upravuje § 62 správního řádu, která je dle jejího přesvědčení jiným druhem pořádkové pokuty (pro správní řízení, nikoliv pro kontrolní řízení). V daném případě se tak mělo jednat o pořádkovou pokutu ukládanou v kontrolním procesu. Postup žalované byl tak zmatečný a žalovaná rozhodnutí, jako výsledek takového procesu, trpí stejnou vadou a jsou nepřezkoumatelná.

Žalobkyni byla udělena pořádková pokuta ve výši 50.000,- Kč za tvrzené „nesplnění povinností kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona“, kterého se měla dopustit tím, že dne 14. 9. 2011 neumožnila veterinárním inspektorům Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj MVDr. S.S. a MVDr. K.K. vstup do provozovny ... Z protokolu o kontrolním zjištění vyplývá, že vedoucí provozovny umožnění kontroly v souladu pokynem zaměstnavatele podmiňovala předložením samostatného, písemného, konkretizovaného pověření inspektorů (kdo je kontrolou, u koho, kde, kdy a v jakém rozsahu pověřen) ke kontrole ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole s tím, že jen na základě služebních průkazů, kterými je prokazována pouze totožnost, není oprávněna je do provozovny vpustit a umožnit jim kontrolu s tím, že pokud nebude předloženo odpovídající písemné pověření, nejsou naplněny zákonné podmínky pro její výkon. Ve stejném smyslu sepsala žalobkyně dne 21. 9. 2011 námitky do „Protokolu o kontrolním zjištění“, kde mj. namítala, že dle § 9 zákona č. 552/1991 Sb. je k provedení kontroly zapotřebí, aby byl kontrolní pracovník vybaven písemným pověřením kontrolního orgánu k provedení kontroly. Kontrolní pracovníci se ale takovýmto písemným pověřením neprokazují. Překládají pouze „služební průkazy“, které však dochází pouze k prokazování

totožnosti. Současně žalobkyně v rámci námitek navrhla (požadovala) spojení všech řízení, která spolu věcně souvisejí, když obdobných řízení s ní souběžně probíhají desítky. Posléze byla vydána výše uvedená správní rozhodnutí, v nichž žalovaná tvrdí, že na její orgány se § 9 zákona o státní kontrole, tudíž ani povinnost zakotvená v § 12 odst. 2 písm. a) téhož předpisu, nevztahuje. Odvolání žalobkyně, kterým do prvoinstančního rozhodnutí tomuto názoru oponovala, bylo žalovaným rozhodnutím jako nedůvodné odmítnuto, přičemž žalovaná se ztotožnila s právním názorem KVS, že k tomu, aby byl kontrolovaný subjekt povinen umožnit ve svých prostorách kontrolu orgány žalované a poskytnout potřebnou součinnost, postačuje pouhé předložení služebního průkazu.

Žalobkyně považovala závěry obsažené v předmětných rozhodnutích za právně nesprávné a rozhodnutí za nezákonná. Uvedla, že KVS nemohla být skutečností, že její pracovníci nebyli do provozovny bez předložení odpovídajícího pověření dle § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole dne 14. 9. 2011 vpuštění, nijak překvapena. Postoj žalobkyně byl žalované z její činnosti znám, když kupř. již 27. 5. 2011 nastala stejná situace, když ze stejného důvodu nedošlo ke vpuštění veterinárních inspektorek do provozovny žalobkyně v Rychnově nad Kněžnou, jakož i v dalších provozovnách. Je tak zřejmé, že žalovaná se do provozoven následně nedostavovala za účelem provedení kontroly věcně spadající do její pravomoci, ale pouze za účelem získání podkladu pro uložení pořádkové pokuty. Pokud by se žalovaná skutečně obávala porušení veterinárních předpisů z hlediska nakládání s potravinami na předmětné provozovně, bezpochyby by se její inspektoři konkretizovaným písemným pověřením svého zaměstnavatele prokázali a žalobkyně by jim, stejně jak učinila při prokázaném pověření inspektorů kupř. v Zubří či v Ústí nad Labem, provedení kontroly umožnila. Žalobkyně své stanovisko ve věci opakovaně písemně sdělila žalované již v průběhu léta 2011, a to jak formou námitek podávaných do kontrolních protokolů, jednotlivých odvolání do rozhodnutí, tak i prostřednictvím přípisu z června 2011 zaslanému Městské veterinární správě v Praze, kde upozorňovala, že je třeba, aby i orgány veterinárního dozoru dodržovaly zákon, proto nechtě, pokud hodlají provést akci veterinárního dozoru na provozovnách žalobkyně, společně se služebním průkazem předloží i písemné pověření k výkonu té které konkrétní kontroly dle § 9 ve spojení s § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Žalobkyně považovala napadená rozhodnutí za účelová a za projev mocenského postavení žalované. Dle výroku žalobou napadeného prvoinstančního rozhodnutí je žalobkyně sankcionována za to, že v něm jmenovaným veterinárním lékařům neumožnila vstup do uvedené provozovny, čímž nesplnila povinnost zakotvenou v § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Podle něj 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 prostoru uvedených v odstavci 1 písm. a). Ze znění § 53 odst. 1 vyplývá, že pod pojem „veterinární inspektor“ spadají výkonem státního veterinárního dozoru pověřeni úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra, tj. nikoliv libovolní. Argumentaci žalované, obsaženou na straně sedmé rozhodnutí (druhý odstavec), že zejména z dikce úvodu § 53 veterinárního zákona vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně, žalobkyně považovala za překroucenou a v rozporu s prostým logickým jazykovým výkladem, neboť veterinární zákon ve skutečnosti nikde neříká, že pověření veterinární lékaři jsou pověřeni obecně. Předmětná zákonná dikce naopak zcela logicky (avšak v opačném smyslu, než si vykládá

žalovaná) rezonuje s předpoklady pro oprávnění provést výkon státního dozoru, tak jak je obecně upraveno zákonem o státní kontrole, tj. veterinární lékař musí adresátu kontroly prokázat své pověření, jak předpokládá § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že „pověření“ inspektora, kterým jsou naplněny požadavky zákona o státní kontrole, žalovaná tak mylně odvozuje ze spojení § 53 odst. 1 písm. a) zákona o veterinární péči s existencí služebního průkazu (kterým dle zákona však prokazuje totožnost), jehož podoba je upravena jednou z několika příloh příslušné vyhlášky Ministerstva zemědělství. Nikde pak zákon neříká, že inspektor své pověření prokazuje takovým průkazem. To, že vzor průkazu pak obsahuje určitý text, v žádném případě, jak účelově a mylně dedukuje žalovaná, nepředstavuje zákonné zmocnění, nýbrž jen náležitosti průkazu. I pakliže by žalobkyně pouze hypoteticky na konstrukci žalované přistoupila, vyvstává i logický rozpor ohledně asistenta, kterého předmětné § 53 opomíjí, tudíž podle krkolomného jazykového výkladu žalované není výkonem státního veterinárního dozoru pověřen. A to, byť má v podstatě stejný služební průkaz jako veterinární inspektor. Žalovaná se v rozhodnutí podpůrně dovolává nařízení ES č. 882/2004, o úředních kontrolách. Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že předmětné nařízení jí ve zmiňovaných ustanoveních povinnost vpustit do svých prostor libovolného zaměstnance žalované, který jí bude tvrdit, že jde k ní na kontrolu a ukáže jí pouze svůj průkaz, neukládá. Naopak, z nařízení vyplývá povinnost příslušného orgánu státu dodržovat bod 16 preambule - provádět úřední (tj. prokázat, že jsou úřední) kontroly pravidelně a s odpovídající četností a v případě podezření z nedodržení požadavků by měla zajistit kontroly ad hoc a za tím účelem musí příslušné orgány žalované zabezpečit, aby provozovatelé krmivářských a potravinářských podniků byli povinni se podrobit jakékoli inspekci prováděné v souladu s tímto nařízením a aby byli nápomocni pracovníkům příslušného orgánu při plnění jejich úkolů. Jak konkrétně, stanoví tuzemské zákonodárství, které zakotvuje, jakou součinnost je kontrolovaný subjekt povinen poskytnout a jaké donucovací prostředky je oprávněn orgán vykonávající kontrolní funkci státu použít. V daném případě to mj. učiní tak, že své inspektory k jednotlivým kontrolám vybaví předmětným písemným pověřením.

Žalobkyně považovala za nezákonný i způsob odůvodnění rozhodnutí v části týkající se důvodnosti výše uložené pořádkové pokuty. Žalobkyně v odvolání namítala, že absentuje takové odůvodnění, na základě kterého by bylo možné usuzovat, že právě pokuta ve výši 50.000,- Kč je sankcí odpovídající. V tom směru rozhodnutí KVS skutečně nic neříká. Přesto rozhodnutí žalované uvádí, že přezkoumávané rozhodnutí je právně bezvadné. Žádný z rozhodovacích orgánů se nezabýval tím, zda taková sankce nemůže mít na sankcionovaný subjekt likvidační dopad. Skutečnost x-let zapsaného jmění v tomto směru nic nevypovídá o aktuální situaci, přičemž žalované je z její činnosti dobře známo, že v součtu za tvrzené pochybení na pořádkových pokutách žalobkyni již uložila přes 2.000.000,- Kč. Žalobkyně byla názoru, že se žalovaná v rámci přezkumné činnosti měla zabývat i tím a že v daném případě, kdy se jedná o jeden a týž tvrzený delikt, nelze argumentovat tím, že údajně k němu došlo na různých provozovnách, když tyto jsou provozovány stejným subjektem.

Žalovaná spekulativně označila trvání na předložení písemného pověření za účelový a obstrukční postup, jehož cílem má být zabránění kontroly provozoven. Dle žalobkyně se jedná o nedoložená tvrzení a tím i o právně nepřípustnou argumentaci. Žalobkyně v odvolání namítala porušení předvídatelnost s tím, že poukazovala na odlišný právní přístup SZPI

ke stejné věci, kdy tato navíc sankcionuje vedoucí provozoven. Žalobkyně rovněž považovala za nepřipustné, aby v právně obdobných věcech žalobkyně (písemné pověření nevpuštění) orgány žalované postupovaly odlišně, když odkázala na různé výše pokut při jejich totožném odůvodnění.

Uvedené dle žalobkyně rovněž dokládá, že tvrzená nemožnost spojení kauz a společného projednání je tak tvrzením vykonstruovaným, krátícím adresáta státní správy na jeho právech. Žalobkyně v té souvislosti uvedla, že o jejím návrhu na spojení a společné rozhodnutí mělo být vydáno samostatné rozhodnutí, vůči němuž jí příslušel opravný prostředek. V tomto směru tak došlo i k porušení jejich procesních práv. Za porušení zásady předvídatelnosti pak považovala i to, že prvostupňové orgány žalované ve věci nemají stejný procesní postup, když v některých případech před vydáním rozhodnutí o uložení předmětné pořádkové pokuty jí nejprve oznamují zahájení správního řízení ve věci, jindy tak nečiní a rovnou jí doručí rozhodnutí o pokutě. Přitom by na základě předchozí zkušenosti (ať je procesní postup správního orgánu správný, či nikoliv) žalobkyně měla důvodně očekávat, že jí tak ve všech obdobných věcech bude nejprve doručeno oznámení o zahájení správního řízení.

Žalobkyně provozuje po celém území desítky provozoven a na trhu je již dlouhou řadu let. Přitom si není vědoma, že by kdy z hlediska hygieny potravin a provozu měla problémy většího rozsahu. Žalovaná v naříkaném rozhodnutí zcela účelově a zkreslujícím způsobem popisuje činnost žalobkyně tak, že v rozporu se skutečným stavem věci vyznívá jako problematický adresát státní správy, který měl a má opakovaně mikrobiologické problémy s potravinami. Přitom žalovaná, bez bližšího osvětlení, argumentuje věcmi starými několik let a ohledně soudů opomněla uvést, že jediným druhem soudního řízení, ve kterém byla žalobkyně dosud neúspěšná, je právní otázka náležitosti značení potravin nacházejících se sice v momentě nabídky ve fólii, do které je zabalila, avšak prodávaných obslužným způsobem.

Žalobkyně byla přesvědčena, že názor žalované o tom, že inspektory SVS průkazy plně opravňují ke všem úkonům státního veterinárního dozoru dle § 53 zákona č. 166/1999 Sb., včetně dalších oprávnění, je nesprávný. Pokud by toto tvrzení mělo být pravdivé, uvedené ustanovení (nebo zákon v jiné části) by v souladu s právní logikou znělo tak, že úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra jsou pověřeni (popř. jsou ze zákona pověřeni) výkonem státního veterinárního dozoru a jsou oprávněni při jeho výkonu. O tom, že názor žalované je právně nesprávný, vypovídá i samotná dělba práce uvnitř soustavy orgánů veterinárního dozoru, kdy jednotlivým veterinárním inspektorům (tudiž pověřeným kontrolovat i žalobkyni) jsou vymezovány přesně specifikované úseky výkonu dozoru.

Žalobkyně oprávněnost svých právních postojů opírala i o částečně citovanou důvodovou zprávu k platnému zákonu o státní kontrole. Na základě zamítavého rozhodnutí žalované se domnívala, že se s ní buď neseznámila, nebo si její obsah vyložila nesprávně. V každém případě se s touto v odvolání vznesenou námitkou v rozporu se svými procesními povinnostmi nevypořádala. Pakliže by se žalovaná s důvodovou zprávou před vydáním napadeného rozhodnutí skutečně zabývala, musela by v něm rozvést, jak si tento text vykládá,

včetně toho, jak podle ní je z její strany při kontrolách zajišťována objektivita kontrol, když podle jejího pojetí může kontrolní pracovník kontrolní činnost realizovat libovolně podle svého uvážení. Obecně platný postup všech orgánů státní správy při kontrole je zakotven v kontrolním řádu, který je součástí zákona o státní kontrole (výkon dozoru SVS není ničím jiným, než výkonem státní kontroly). Pakliže je formou speciálního zákona stanoven v určitých sférách výkonu státní správy vlastní postup (mají vlastní kontrolní řád), použije se ustanovení kontrolního řádu dle zákona o státní kontrole pouze subsidiárně. Zákon o veterinární péči přitom žádnou komplexní úpravu, kterou by bylo možné označit za speciální kontrolní řád, neobsahuje.

Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí (str. 10) mj. uvedla, že „odvolatel (= žalobkyně) byl zcela jednoznačně povinen strpět výkon dozoru, neboť nebyla dána žádná pochybnost o tom, že jde skutečně o výkon dozoru prováděný oprávněnými zaměstnanci Krajské veterinární správy pro Plzeňský kraj. Pokud měl odvolatel znenadání administrativní problém s prokázáním pověření ke kontrole, mohl a měl jej řešit formou námitek do protokolu o kontrolním zjištění či napadením úředního postupu KVS, nikoli však faktickým znemožněním kontroly.“ Jak vyplývá ze spisu, žalobkyně námítky podávala, avšak marně. Žalobkyně uvedený názor považuje za nepřipustný. Žalobkyně byla přesvědčena, že její jednání bylo zákonné, a naopak inspektoři svou zákonnou povinnost hrubě nesplnili.

Jednotlivá, žalovanou zmiňovaná ustanovení veterinárního zákona v obecné rovině pouze zakotvují práva a povinnosti, aniž by zákon o veterinární péči problematiku postupů kontrolních orgánů, včetně komplexní úpravy toho, za jakých předpokladů mohou orgány veterinárního dozoru kontrolu provést a jakým způsobem, upravoval. Dle žalobkyně však takový zákonný rámec musí existovat. Nikdo, ani orgány státu, nemohou bez dalšího vstupovat jen na základě předložení služebního průkazu do objektů užívaných či vlastněných adresáty správních povinností. V opačném případě by inspektoři veterinárního dozoru byli pověřeni paradoxně „ze zákona“, jak tvrdí, většími pravomocemi, než kupříkladu orgány činné v trestním řízení. Nemí-li otázka podmínek realizace určitých pravomoci speciálním předpisem upravena, je třeba se řídit obecným kontrolním řádem obsaženým v zákoně o státní kontrole. Oprávněním kontrolního orgánu korespondují nejen povinnosti, ale i práva adresáta státní správy, což mimo jiné vyplývá z § 53 odst. 2 písm. a) zákona o veterinární péči. Na druhou stranu, má-li se kontrola v rámci veterinárního dozoru ve věcech neupravených speciálním zákonem řídit obecným zákonem o státní kontrole, musí tak být činěno důsledně a nikoliv pouze v tom, jak se orgánu vykonávajícímu dozor hodí. Jestliže žádné ustanovení zvláštního zákona neříká, že služební průkaz inspektora je písemným pověřením k výkonu kontroly, nemůže tak bez zákonné opory činit ani žalovaná. Navíc, ze smyslu příslušného ustanovení zákona o státní kontrole vyplývá, že se jedná o pověření opravňující ke konkrétní kontrole u konkretizovaného subjektu státní správy. Vzhledem na uvedené svou zákonnou povinnost v daném případě neporušila žalobkyně, nýbrž výhradně inspektoři, kteří chtěli kontrolu provést jen na základě průkazu, kterým přitom ve smyslu zákona o veterinární péči prokazují při kontrole svou totožnost. V souladu s § 52 odst. 1 zákona o veterinární péči vykonávají orgány veterinární správy státní veterinární dozor v souladu s tímto zákonem a zvláštními předpisy. Tímto zvláštním předpisem je i zákon o státní kontrole, tj. v otázkách výslovně zákonem o veterinární péči neupravených musí státní veterinární dozor probíhat v souladu se zákonem o státní kontrole. V souladu s ním lze kontrolu u adresáta státní správy

provést teprve poté, co mu byla oznámena a bylo mu předloženo písemné pověření inspektora k této kontrole [§ 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole], neboť § 9 téhož zákona říká, že kontrolní pracovníci ji vykonávají na základě písemného pověření. To zcela koresponduje s výše zmiňovanou dikcí veterinárního zákona v § 53 odst. 1, z které plyne, že státní dozor vykonávají pouze ti úřední veterinární lékaři, kteří jím byli pověřeni. V souladu s odst. 2 písm. c) téhož ustanovení, tito při kontrole mají povinnost prokazovat svou totožnost, a to služebním průkazem. Tedy, aby měl kontrolní orgán SVS právo kontrolu provést, musí ve vztahu ke kontrolovanému subjektu 1) prokázat v souladu se zákonem o veterinární péči svou totožnost služebním průkazem, 2) oznámit v souladu se zákonem o státní kontrole zahájení kontroly, a 3) předložit mu v souladu se zákonem o státní kontrole i písemné pověření, kterým prokáže, že je k dané kontrole oprávněn. Jedno druhé nevylučuje, ani nenahrazuje. Všechny tři náležitosti musí být naplněny souběžně. A to žalobkyně také požaduje ve vztahu k orgánům žalované. Pokud by měl platit výklad žalované, znamenalo by to, že si veterinární inspektor může o své vůli rozhodnout kdy, koho a jak často bude kontrolovat, a sám si určí také co. Nešlo by tak o realizaci kontrolní strategie SVS, nýbrž o svévoli, kdy by aktivita a přístup kontrolního pracovníka kupř. mohly být ovlivněny jeho případným příbuzenským poměrem k majiteli konkurenčního podniku nacházejícího se v blízkosti kontrolovaného subjektu, či jinými materiálními zájmy. Taková činnost by z hlediska příslušného orgánu státní správy byla v podstatě nekontrolovatelná, neboť by se o ní orgán SVS ani nemusel dozvědět. Žalobkyně je přitom přesvědčena, že plán kontrolní činnosti, včetně předmětu kontroly a určení kontrolovaných provozoven, příslušné orgány žalované vypracovávat musí (sama žalovaná uvedla, že se mělo jednat o pravidelnou kontrolu) a oprávněná osoba musí rovněž rozhodnout, který inspektor provede tu kterou kontrolu, tudíž se jedná o faktické pověření konkrétní kontrolou. Otázka administrativního zpracování odpovídajícího písemného pověření je pak z hlediska zajištění právní jistoty adresátů kontrolní činnosti (z jejichž daní je činnost těchto orgánů významnou měrou financována) záležitostí natolik časově nenáročnou, že není dán žádný důvod, proč by žalovaná (a SZPI) neměla, na rozdíl od jiných orgánů státu vykonávajících kontrolní činnost (nemajících méně práce), zvládat. Žalobkyně v souvislosti s výše uvedeným považovala za podnětný rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 28. 7. 2005, čj. 4 As 42/2004 – 87, z něhož následně i citovala.

Stran tvrzení, proč není (nebylo) možné probíhající řízení o pořádkové pokutě spojit, žalobkyně považovala tvrzené důvody za umělé, aby žalovaná mohla ukázat, že vzdor se žalobkyni nevyplatí a že za každou jednu provozovnu obdrží „v prvním kole“ pokutu 50.000,- Kč a může se, než ve věci bude vydáno pravomocné rozhodnutí soudu, připravit na stupňování v každém jednom případě až do sazby zákonné maximální výše, což pochopitelně může mít likvidační účinky. Obsah druhoinstančních rozhodnutí dokazuje, že se jedná o rozhodnutí v podstatě identická, což je dáno i tím, že rozhodnutí orgánu prvního stupně vypadají v podstatě stejně. Liší se jen daty provedení kontroly, místy, jmény inspektorů a zaměstnanců žalobkyně, což dle jejího názoru netvořilo právní překážku. Vzhledem k tomu, že žalobkyně po celou dobu ve věci zastává stejný názor, jsou a byly i odvolací námitky z hlediska právních tvrzení totožné, a řízení tak bylo možné i v rámci odvolacího spojit a rozhodnout společně

Žalobkyně z důvodu opatrnosti rovněž namítala, že rozhodnutí nesplňuje zákonné náležitosti § 69 odst. 1 správního řádu, které říká, co musí písemné vyhotovení obsahovat. Tím je mj. jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Ten na rozhodnutí připojen není. Zákon stanoví, že podpis je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ s tím, že tento údaj se uvede u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Žalované rozhodnutí tyto náležitosti nesplňuje a je tak nepodepsané. Oprávněnou osobou je ústřední ředitel doc. MVDr. M.M., Ph.D. K jeho jménu však podpis ani nahrazení doložkou „v.r.“ připojeny nejsou, není ani připojen žádný další podpis. Pod jménem doc. M. je připojen text „v zastoupení“, přitom kdo zastupuje, chybí. Žalobkyni je známo, že ústředním ředitelem žalované je doc. M. M., tudíž předmětný údaj nemůže znamenat, že by někoho zastupoval. Není tak jasné, co je tím míněno, a navíc se jedná o postup v rozporu se zákonem. V pravém rohu dole je drobným písmem vytištěna doložka „Neznámá platnost, Digitálně podepsáno, Za správnost vyhotovení: Jméno: Bc. J.P., DiS. Datum: 14.03.2012 13:43:51“. Jedná se tak o datum následující po dni uvedeném u podpisu oprávněné osoby. Jak je uvedeno výše, zákonná doložka „v.r.“, která by umožňovala připojení doložky „za správnost vyhotovení“, se na listině nenalézá, není zde ani podpis osoby, která by za správnost vyhotovení odpovídala (i pokud by připojen byl, s ohledem na uvedené by vady nezhojoval). Rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky žalobkyně a na průvodní listině je jako ID schránky uvedeno „D2vairv“. Ani toto adresátu rozhodnutí nic neříká (ani kdo jej odeslal). Žalobkyně ani elektronické doručení nežádala. Ta vyslovila přesvědčení, že z důvodu, že při doručení nebyly splněny zákonné náležitosti rozhodnutí, jsou zde pochyby, zda bylo vydáno, podepsáno a vyhotoveno ve smyslu správního řádu osobou k tomu oprávněnou a v zákonné formě, což je vadou způsobující jeho (= rozhodnutí) zmatečnost a nepřezkoumatelnost, neboť není a nebylo postaveno najisto, že se jedná o řádný právní akt žalované.

Z důvodu právní opatrnosti, pro případ, že by soud žalobní tvrzení neshledal důvodnými, žalobkyně žádala, aby jí uložená pořádková pokuta byla prominuta, popř. snížena na minimum, neboť ke vpouštění inspektorů žalované i bez písemného pověření došlo.

Shrnuto, žalobkyně uplatnila pět základních námitek – a) nesprávnou aplikaci § 62 správního řádu; b) fakt, že se veterinární inspektoři prokázali pouze služebním průkazem a nikoliv zvláštním pověřením k provedení veterinární kontroly v konkrétní provozovně; c) nespojení probíhajících řízení o pořádkové pokutě; d) nezákonné a nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty; e) nedostatky napadeného rozhodnutí ve vztahu k § 69 odst. 1 správního řádu. K žalobním bodům pak byl připojen eventuální návrh na upuštění, příp. snížení uložené pokuty. Replikou ze dne 11. 9. 2014 pak žalobkyně zhutnila obsah uplatněných námitek, když se zaměřila především na detailní rozbor otázky prokázání pověření k provedení kontroly.

### ***[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu***

Žalovaný se k žalobě proti napadenému rozhodnutí vyjádřil v podání ze dne 17. 12. 2012. Navrhoval zamítnutí žaloby jako nedůvodné, když argumentačně vycházel z obsahu napadeného rozhodnutí.

#### ***[IV] Posouzení věci krajským soudem***

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

**Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.** Soud rozhodoval ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, když s tímto postupem obě strany vyslovily souhlas.

Jak konstatovala sama žalobkyně, nejedná se v jejím případě o první žalobu, kdy by se před správním soudem domáhala ochrany z důvodů vyjedených v uplatněných žalobních bodech. Jedním z rozsudků krajských soudů, který se žalobkyní uplatněnými námitkami podrobně zabýval, je rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2013, čj. 45A 14/2012 – 192 (dále též jen „*Rozsudek KS v Praze*“), který jím posuzované žaloby zamítl. Uvedený rozsudek obstál i v testu přezkumu kasačního soudu [= rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 As 110/2013 – 62 (dále též jen „*Rozsudek NSS*“); tento i další zde zmíněná rozhodnutí NSS jsou k dispozici na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)].

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. 1 veterinárního zákona jsou úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra, popřípadě jimi zřízených organizačních složek státu pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru (dále jen „veterinární inspektor“) oprávněni při jeho výkonu *a)* vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru, a jde-li o provádění pohraniční veterinární kontroly, do celních prostorů pohraničních celních úřadů a provádět na těchto místech potřebné úkony a šetření; *b)* vyžadovat potřebné doklady, údaje a ústní nebo písemná vysvětlení a pořizovat fotodokumentaci týkající se předmětu dozoru a kontrolovaných osob; *c)* odebírat v nezbytně nutném množství a rozsahu vzorky k laboratornímu vyšetření. Není-li dále stanoveno jinak, neposkytuje se za odebrané vzorky náhrada; *d)* ověřovat totožnost kontrolovaných osob; *e)* požadovat podání písemné zprávy o odstranění zjištěných nedostatků; *f)* nelze-li z důvodu závažnosti nebo naléhavosti nebezpečí hrozícího pro zdraví lidí nebo zvířat dosáhnout žádoucí nápravy jinak, zejména vydáním závazných pokynů k odstranění zjištěných nedostatků, *1.* na místě pozastavit nebo

znehodnotit a neškodně odstranit živočišné produkty, které nejsou zdravotně nezávadné, anebo nařídít jejich znehodnocení a neškodné odstranění, a to na náklad kontrolované osoby, 2. pozastavit, omezit nebo zakázat výrobu, zpracování nebo uvádění živočišných produktů do oběhu na přiměřenou dobu, jestliže nejsou dodržovány podmínky a požadavky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy nebo předpisy Evropské unie na živočišné produkty a zacházení s nimi; g) požadovat věcnou, osobní a jinou pomoc nezbytnou k řádnému výkonu státního veterinárního dozoru na náklady kontrolované osoby.

Podle § 53 odst. 2 veterinárního zákona jsou veterinární inspektoři povinni a) šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob; b) zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech tvořících předmět obchodního a služebního tajemství, o kterých se dozvěděli při výkonu dozoru; c) prokazovat svou totožnost služebním průkazem; d) pořizovat protokol o provedeném odběru vzorků, o zjištěných nedostatcích a o opatření podle odstavce 1 písm. f).

Podle § 53 odst. 3 veterinárního zákona platí obdobně odstavec 1 písm. a) až d) a odstavec 2 též pro úřední veterinární asistenty.

Stran námitky nesprávné aplikace § 62 správního řádu Rozsudek NSS uvedl: „(...) [44] Stěžovatel v další části kasační stížnosti zpochybnil samotnou povahu pořádkové pokuty ukládané na základě § 53 odst. 4 a 7 veterinárního zákona. Domnívá se, že se z materiálního hlediska nejedná o pořádkovou pokutu, ale o pokutu – sankci – ukládanou za porušení zákona spácháním „běžného“ správního deliktu, na který nedopadá § 62 správního řádu. Ani tato část kasační stížnosti není důvodná. [45] Pokuta ukládaná podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona je totiž nepochybně pořádkovou pokutou. Aby se mohlo jednat o klasický správní delikt, musel by jej zákonodárce v relevantním právním předpisu zavést jako skutkovou podstatu přestupku či správního deliktu. To se ale v daném případě nestalo. Při rozhodování o pořádkové pokutě nemohla být jakkoliv zohledněna nová právní úprava, která nabyla účinnosti až od 1. 1. 2014, tedy až po podání kasační stížnosti. Ukládání pořádkových pokut je specifickým institutem správního řízení a z hlediska procesního režimu je nelze zaměňovat s pokutami za správní delikty. I přes částečný represivní charakter má pořádková pokuta především funkci zajišťovací: má prosadit splnění porušených povinností. Jejím cílem nebylo potrestat stěžovatele, ale naopak dosáhnout toho, aby veterinární kontrola mohla v každém jednotlivém případě vůbec proběhnout. Uložení pořádkové pokuty za porušení procesních povinností je pro správní orgán, a to na rozdíl od správního deliktu, možností, a nikoli povinností (podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona „může“ orgán veterinární správy uložit pořádkovou pokutu). Ukládání pořádkových pokut je specifické i v tom, že se zde neuplatní trestně právní zásada *ne bis in idem*. Jak již bylo uvedeno, primárním účelem uložení pořádkové pokuty není uložit sankci za určité jednání (či nekonání), ale vynutit splnění určité (byť při opakovaném ukládání stejné, neb dosud nesplněné) povinnosti. [46] Pro postup správních orgánů, včetně postupu při výkonu kontroly, subsidiárně platí správní řád (viz § 26 zákona o státní kontrole a § 76 odst. 1 veterinárního zákona). K uložení pořádkových pokut nedošlo v samostatném řízení zahájeném z moci úřední oznámením stěžovateli. Správní orgán nemusel rovněž postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu a umožnit stěžovateli vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.“.

Krajský soud v Plzni se s uvedeným názorem plně ztotožnil a první námitku tak neshledal důvodnou.

Podstatou sporu mezi účastníky řízení byla (a je) otázka, zda byla žalobkyně oprávněna bránit provedení veterinární kontroly z důvodu, že se veterinární inspektoři prokázali pouze služebním průkazem a nikoliv, jak požadovala žalobkyně, zvláštním pověřením k provedení veterinární kontroly v konkrétní provozovně. Žalobkyně stran této námitky uvedla obsáhlou argumentaci.

Rozsudek NSS k této problematice konstatoval: „(...) [32] Nejvyšší správní soud předepisuje, že se nejedná o první kasační stížnost, v níž by stěžovatel (= žalobkyně) vyjádřil svůj názor na předpoklady umožnění veterinární kontroly. Soud se nastolenou otázkou zabýval již v rozsudku sp. zn. 4 Ads 114/2012 a dále v rozsudcích ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012 - 66, nebo ze dne 28. 4. 2014, čj. 8 As 43/2013 - 54. [33] Soud odkazuje zejména na závěry vyslovené v prvně uvedeném rozsudku, podle kterého je pro provedení kontroly dostačující, pokud kontrolní pracovník předložil průkaz veterinárního inspektora. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole postupují podle tohoto kontrolního řádu kontrolní orgány jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Povinnost kontrolních pracovníků předložit pověření k provedení kontroly, jež vyplývá z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, je třeba vykládat v souladu se zvláštním právním předpisem, jímž je v daném případě veterinární zákon. Veterinární zákon v § 53 odst. 1 písm. a) hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru. Z toho vyplývá, že veterinární inspektoři jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona osvědčují služebním průkazem. Ten v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb. (příp. přílohou č. 8 k vyhlášce č. 342/2012 Sb.) obsahuje ve své dolní části text, podle něhož: „Držitel tohoto průkazu, pro něhož byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.“ Tento průkaz představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Sám stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že veterinární zákon neobsahuje výslovné ustanovení, podle kterého se veterinární inspektoři prokazují služebním průkazem a pověřením k výkonu kontroly. Z toho ovšem nelze vyvodit, že by jim tato skutečnost znemožňovala provádět kontrolní činnost jen na základě předložení služebního průkazu. [34] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že by vyhláška č. 296/2003 Sb. (příp. vyhláška č. 342/2012 Sb.) byla protiústavní či nezákonná z důvodu, že by Ministerstvo zemědělství překročilo zákonné zmocnění jemu dané v § 53 odst. 6 písm. d) veterinárního zákona. Naopak, vzor služebního průkazu dokazuje, že veterinární inspektoři jsou podle veterinárního zákona obecně pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru. Přijetím do pracovního poměru na pozici úředního veterinárního lékaře se výkon státního veterinárního dozoru stává jejich pracovní náplní, vykonávanou u konkrétního orgánu veterinární správy a disponují oprávněním dle veterinárního zákona tento dozor vykonávat na základě předložení služebního průkazu. (...) Služební průkaz tedy nepředstavuje pouze doklad totožnosti, jak dovozuje stěžovatel, ale osvědčuje oprávnění jeho držitele i ke kontrolní činnosti. [35] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že není příhodný

*stěžovatelův výklad zdůrazňující povinnost rozlišovat vzor a náležitosti služebního průkazu. V obecné rovině lze jistě rozlišovat mezi vzorem, tj. grafickým znázorněním průkazu nebo jeho popisem a jeho náležitostmi, tj. určením, jaké prvky má obsahovat. Nicméně je třeba vyjít z toho, že na vzoru služebního průkazu veterinárního inspektora musí být z podstaty věci obsaženy i jeho náležitosti. Zobrazení vzoru bez jakýchkoliv náležitostí by bylo v rozporu s logikou věci a smyslem právní úpravy. Pokud tedy bylo ministerstvo zákonem zmocněno k vydání vzoru služebního průkazu veterinárního inspektora, nepochybně mělo stanovit jeho vzhledové i obsahové náležitosti. Argumentaci stěžovatele nelze přisvědčit ani při přihlédnutí k § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle kterého jsou kontrolní pracovníci povinni předložit pověření k provedení kontroly, protože ani z tohoto ustanovení nelze dovodit bližší náležitosti takového pověření. [36] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s uvedenými rozsudky shrnuje, že předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně i oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru. Z žádného ustanovení veterinárního zákona nelze dovodit povinnost kontrolního pracovníka prokazovat se zvláštním povolením jednotlivě pro každou kontrolu. **Veterinární inspektoři tudíž nepochybili, jestliže se před zahájením kontroly prokázali jen služebním průkazem.**“.*

I v tomto případě Krajský soud v Plzni sdílel názor soudu kasačního a uvedenou námitku proto ve shodě s jeho (= NSS) závěry shledal nedůvodnou.

Stejně tak nedůvodná byla i námitka týkající se nespojení probíhajících řízení o pořádkové pokutě ze strany žalované. I v tomto případě se názor Krajského soudu v Plzni shoduje s názorem vyjeveným v Rozsudku NSS: „(...) [47] Důvodnými neshledal Nejvyšší správní soud ani námitky ohledně spojení správních řízení. Pokud žalovaná nespojila odvolací řízení proti jednotlivým rozhodnutím krajských veterinárních správ ke společnému řízení, nepostupovala nezákonně a nezkrátila stěžovatele na jeho procesních právech. Z § 140 odst. 1 (ve spojení s § 93 odst. 1) správního řádu vyplývá, že na spojení (odvolacích) řízení není povinné. Podstatné je, že žalovaná řádně přezkoumala jednotlivá rozhodnutí krajské veterinární správy. Správní orgán nemá povinnost spojit řízení jen proto, že mu případně vznikají zvýšené administrativní náklady. Skutečnost, že se stěžovatel dopustil celkem osmi pořádkových deliktů, přirozeně přináší vyšší náklady spojené s uplatněním opravných prostředků. Jak již uvedl krajský soud, i pokud by shledal, že odvolací řízení měla být spojena, nemohlo by to být důvodem pro zrušení rozhodnutí. [48] I pokud by žalovaná při rozhodování o odvolání spojila jednotlivá řízení, nelze z toho bez dalšího dovodit její povinnost aplikovat absorpční zásadu a automaticky uložit jednu pokutu za všech osm pořádkových deliktů. Do odvolacího řízení, v němž je přezkoumávána zákonnost uložení pořádkové pokuty, nelze dodatečně vnášet absorpční zásadu. S ohledem na vymezený účel pořádkové pokuty a její odlišnost od správních trestů je třeba, aby byly v případě potřeby ukládány samostatné pokuty, v jejichž důsledku bude stěžovatel v každém jednotlivém případě motivován poskytnout součinnost veterinárním inspektorům při provádění konkrétní státní kontroly.“.

Krajský soud v Plzni neshledal důvodnou ani námitku nezákonného a nedostatečného odůvodnění výše uložené pokuty. Prvoinstanční správní orgán stran výše uložené pokuty konstatoval, s odkazem na popis jednání žalobkyně, že „(...) vzal v úvahu fakt, že vynucovací pořádková pokuta musí být dostatečně účinná tak, aby donutila kontrolovanou osobu se podrobit pravomoci orgánu provádějícího státní veterinární dozor. Bylo nutné vzít v potaz

*velikost a ekonomickou sílu kontrolované osoby, která jakožto společnost s ručením omezeným s vloženým základním jměním 10.000.000,- Kč (...) je jedním z největších provozovatelů prodejen masa a masných výrobků v České republice, když těchto provozoven provozuje 58. (...) Následkem protiprávního jednání PPP je znemožnění výkonu státního veterinárního dozoru v konkrétní provozovně.“. KVS dále s odkazem na § 52 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona a čl. 1 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 uvedla, že „(...) PPP prokazatelně znemožnil provedení veterinární kontroly a neumožnil tak ověřit, zda dodržuje veškeré na něj aplikovatelné povinnosti, požadavky a podmínky potravinového práva. PPP znemožnil kontrolu v uvedené provozovně poprvé. Za toto znemožnění kontroly odpovídá přímo statutární orgán PPP, který má odlišný, a podle názoru správního orgánu, nesprávný právní názor na funkci služebního průkazu veterinárního inspektora. Jednání PPP je o to závažnější, že jím vydaný interní pokyn, na základě kterého jeho zaměstnanci neumožňují veterinárním inspektorům provedení veterinární kontroly, se vztahuje na všechny jeho provozovny v ČR. Obstrukce PPP, kterou si na orgánu veterinárního dozoru vynucuje akceptaci svého právního náhledu na funkci služebního průkazu, neadekvátním způsobem narušuje výkon veterinárního dozoru. Správní orgán bere rovněž v úvahu zvláštní charakter institutu pořádkové pokuty, která v sobě zahrnuje jak represivní složku, tak i preventivní zajišťovací složku, a z tohoto pohledu se výše pořádkové pokuty jeví ve všech výše zmíněných souvislostech jako přiměřená. Účelem pořádkové pokuty je vynucení splnění procesní povinnosti.“.*

Žalovaný správní orgán pak v napadeném rozhodnutí ve vztahu k výši uložené pokuty mj. vyjevil: „(...) Hlavním smyslem pořádkové pokuty je zajistit řádný tj. zejména rychlý a ekonomický průběh kontrolního procesu (státního veterinárního dozoru), proto se uložení pořádkové pokuty v daném případě jeví jako opodstatněné. Odvolací orgán dále upozorňuje, že uložení pokuty za pořádkový delikt nemá za cíl dotčený subjekt trestat, je ale prostředkem, aby jiné - vlastní řízení (kontrolní proces) - mohlo nerušeně a řádně proběhnout a být ukončeno. Odvolací orgán uvádí, že pokuta ve výši 50.000,- Kč není v daném případě nepřiměřená k významu předmětu kontrolního řízení a k závažnosti následku a nevybočuje z mezí volného správního uvážení. Odvolací orgán považuje protiprávní jednání účastníka řízení spočívající v maření (ztěžování) státního veterinárního dozoru v daném případě za závažné, neboť provozovna účastníka řízení (...) je potravinářským podnikem, který na základě registrace u KVS vykonává činnosti epidemiologicky závažné. Konkrétně jde o bourání, vykostňování, porcování a skladování čerstvého červeného masa, drůbežího masa za účelem přímého prodeje spotřebitelům v místě, výroba masných polotovarů a mletého masa, skladování a maloobchodní prodej chlazené drůbeže, rybích a masných výrobků. Uvedená činnost je vykonávána v rozsahu maloobchodní činnosti ve smyslu § 24a veterinárního zákona, tj. do 5 t masa týdně, vyjma masa drůbežího a králíčího, do 2 t týdně drůbežího a králíčího masa, do 7,5 t týdně masných výrobků, což je třeba z epidemiologického hlediska považovat za nezanedbatelné množství produktů živočišného původu. Smyslem dozoru v potravinářských podnicích totiž mimo jiné je zabezpečit kontrolu hygienických podmínek výroby včetně kontroly zdravotní nezávadnosti živočišných produktů uváděných do oběhu a nabízených spotřebiteli (zákazníkům). Navíc se jedná o dozor nezastupitelný, který mohou provádět jen odborně způsobilí úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy (veterinární inspektoři). Lze tedy konstatovat, že provozovatel takového podniku může přímo zasáhnout (ohrozit) do zdraví spotřebitele, když orgán dozoru nemá žádné aktuální informace

*o stavu provozovny a není zaručeno, že splňuje všechny požadavky české a evropské legislativy. Dále je třeba konstatovat, že v předmětné provozovně vyráběné produkty živočišného původu se vzhledem k množství mohou dotýkat většího počtu potencionálních zákazníků. Významná je rovněž skutečnost, že následkem jednání byl v celém rozsahu zmařen dozor (kontrola nebyla vůbec provedena a účastník řízení nevyvinul ani sebemenší snahu o poskytnutí součinnosti k provedení kontroly), přičemž v minulosti byly v provozovnách účastníka řízení nedostatky zjištěny. Pokud by se opakoval např. výskyt patogenních zárodků rodu salmonela, bylo by potencionální riziko případného šíření onemocnění daleko vyšší, protože orgány veterinární správy by byly, vzhledem ke konání účastníka řízení, prakticky vyřazeny z možnosti účinně zasáhnout (např. provést odběr vzorků či stěrů a následně nařídit mimořádná veterinární opatření). Konečně je jednání odvolatele zcela záměrné (úmyslné bránění dozoru, viz pokyn odvolatele k provádění dozoru). Odvolací orgán dále uvádí, že efektivita naplnění cílů veterinárního dozoru je přímo úměrná součinnosti, kterou jsou při kontrole povinny kontrolované osoby poskytnout. Pokuta by měla mít dle odvolacího orgánu výchovnou funkci, která bude účastníka řízení směřovat k řádnému plnění svých povinností při výkonu státního veterinárního dozoru. Odvolací orgán uzavírá, že ve věci bylo postupováno také zcela v souladu s veřejným zájmem a evropskými principy ochrany spotřebitele, jejichž primárním cílem je poskytnout ochranu subjektu, jež je na trhu ve slabším postavení [čl. 5 nařízení (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin].“.*

Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že odůvodnění rozhodnutí ohledně výše uložené pokuty ob stojí. Zejména žalovaný správní orgán pečlivě a podrobně uvedl všechny skutečnosti, pro které spatřoval výši pokuty jako adekvátní. Ve shodě s žalovanou považuje krajský soud odepření součinnosti při pokusu o provedení státního veterinárního dozoru za velmi závažné, ne-li nejzávažnější, porušení povinností uložených v § 53 odst. 4 veterinárního zákona, protože tím je paralyzována kontrolní činnost v rámci státního veterinárního dozoru. Obdobně se vyslovil i Krajský soud v Praze ve svém rozsudku (viz výše), kde dále poznamenal: „(...) Jestliže přitom žalobkyně provozuje prodejny, jež dosahují značného objemu distribuce produktů, které spadají do kontrolní pravomoci státního veterinárního dozoru (...) je v případě eventuálního nedodržení kontrolovaných povinností způsobilá ohrozit velmi značný počet spotřebitelů. Je zároveň posledním článkem distribučního řetězce, tudíž její pochybení by zasáhlo přímo spotřebitele, neboť za ní již v řetězci nenásleduje žádný kontrolovaný mezičlánek. V situaci, kdy kontrola byla znemožněna, nelze nijak spekulovat, zda ve skutečnosti bylo vše v pořádku nebo zda naopak byly nějaké povinnosti porušovány. (...) Z uvedeného tedy soud má za to, že porušení povinností ze strany žalobkyně v každém z uvedených případů bylo mimořádně závažné.“. S takto formulovaným názorem se zdejší soud ztotožnil a dále doplňuje, že žalobkyně je významnou společností, jež dosahuje značné výše tržeb. Je též obecně známou skutečností, že žalobkyně provozuje na území ČR velké množství prodejen a je součástí mezinárodního řetězce. Výše uložené pokuty rozhodně není likvidační. Žalobkyně se kontrolám veterinárních inspektorů bránila úmyslně. Pořádková pokuta dosahující jedné poloviny zákonného rozmezí (s odkazem na polehčující skutečnost, že v případě dané konkrétní prodejny šlo teprve o první pochybení takového rázu), není z pohledu soudu sankcí nepřiměřenou, neboť závažnosti následku (v podobě úplného znemožnění provedení kontroly) a významu předmětu řízení

(ochrana zdraví lidí), stejně jako i individuálním majetkovým poměrům žalobkyně, nižší sankce odpovídat nemůže.

Vzhledem k tomu, že se zdejší soud plně ztotožnil s odůvodnění výše uložené pořádkové pokuty, neshledal důvodným ani návrh žalobkyně na prominutí, příp. snížení uložené pokuty. Ostatně, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 – 36, vyjevil stran moderačního práva soudu tento obecně platný názor: „*Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytykaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.*“. Podobně Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 11. 2004, čj. 10 Ca 250/2003 - 48, dospěl k závěru, že „*(...) Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s., tj. možnost upustit od potrestání či snížení postihu, má proto místo toliko tam, kde jde o postih zjevně nepřiměřený.*“. Tento závěr byl povýšen do Sb. NSS a publikován pod č. 560/2005 . Ve věci souzené Krajským soudem v Plzni nedošlo při ukládání pořádkové pokuty (a odůvodnění její výše) k žádnému excesu, který by ve světle prezentovaných názorů správních soudů odůvodňoval její prominutí, příp. snížení, a proto byl eventuální návrh žalobkyně na uplatnění moderačního práva zamítnut.

K namítaným nedostatkům napadeného rozhodnutí ve vztahu k § 69 odst. 1 správního řádu zdejší soud uvádí následující.

Podle § 69 odst. 1 správního řádu se „*v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení "rozhodnutí" nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou "vlastní rukou" nebo zkratkou "v. r." u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou "Za správnost vyhotovení:" s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.*“.

Ze správního spisu je zřejmé (a není to ani předmětem sporu), že napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručováno do datové schránky. Ve smyslu § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o elektronických úkonech*“), se tak považuje za úkon učiněný písemně a podepsaný.

Správní řád připouští (§ 69 odst. 3) doručit účastníkům na jejich žádost elektronickou verzi rozhodnutí, na kterou se však požadavky kladené § 69 odst. 1 správního řádu v plném

rozsahu nevztahují. Podle § 17 odst. 1 věty druhé a třetí zákona o elektronických úkonech, umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.

Žalobkyně datovou schránku zpřístupněnu měla, a proto jí v souladu se zákonem o elektronických úkonech bylo napadené rozhodnutí doručováno do ní. Fakt, že pod jménem ústředního ředitele žalované byl připojen text „v zastoupení“, může sice působit zavádějícím dojmem, ale bez jakéhokoliv vlivu na srozumitelnost či dokonce zákonnost napadeného rozhodnutí. Nadto, žalobkyně sama uvedla, že ví, že uvedené jméno je jménem ústředního ředitele žalované. Na rozhodnutí se dále nachází i podpis úřední osoby, která zodpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí, a to včetně uvedení všech údajů doložky „Za správnost vyhotovení“. Rozhodnutí tak bylo žalobkyni doručeno v podobě, která nemohla vzbudit pochybnosti o jeho správnosti a autenticitě. Poslední z námitek tak rovněž nebyla důvodná.

Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.**

#### ***[V] Náklady řízení***

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

***P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.***

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

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

***V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo***

*jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.*

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

V Plzni dne 30. září 2014

**JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Helena Kovářiková