



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce **ZIMBO CZECHIA s. r. o.** se sídlem v Praze, Na Zátorách 8/613, právně zastoupen JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem v Praze 8, Šaldova 466/34, proti žalované **Ústřední veterinární správě Státní veterinární správy**, se sídlem v Praze 2, Slezská 7, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 19.1.2012, č.j. SVS/6147/2011,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalobou ze dne 20. 3. 2012 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného, kterým bylo částečně změněno předchozí prvostupňové správní rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Kraj Vysočina č. j. 2011/3975/2/KVSJ ze dne 2. 11. 2011, jímž správní orgán uložil podle ust. § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně

některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění plném pro projednávanou věc (dále jen „veterinární zákon“) pořádkovou pokutu ve výši 50 000 Kč žalobci za porušení povinnosti kontrolované osoby vyplývající z ust. § 53 odst. 4 veterinárního zákona tak, že ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí se slova: „Krajská veterinární správa pro Kraj Vysočina jako věcně a místně příslušný správní orgán rozhodla v souladu s § 62 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád“ nahrazují slovy: „Krajská veterinární správa pro Kraj Vysočina jako věcně a místně příslušný správní orgán podle § 47 odst. 1 písm. b) a § 49 odst. 1 písm. x) veterinárního zákona rozhodla v souladu s § 62 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád“ a slovo „(padesátisíckorun---)“ se nahrazuje slovem „(padesátisíckorun)“. V částech nedotčených touto změnou bylo prvostupňové správní rozhodnutí potvrzeno.

II.

Obsah napadeného rozhodnutí žalovaného

Prvostupňovým správním rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za to, že dne 29.9.2011 neumožnil inspektorům Krajské veterinární správy pro Kraj Vysočina vstup do výrobních prostor (bourárny, porcovny, výroby polotovarů) potravinářského podniku Novák maso – uzeniny na adrese Strojírenská 375, Žďár nad Sázavou při výkonu státního veterinárního dozoru a rovněž jim odmítl předložit jimi požadované dokumenty HACCP. K neumožnění vstupu inspektorům Krajské veterinární správy pro Kraj Vysočina došlo z důvodu názoru žalobce, že kromě prokázání se služebním průkazem je třeba, aby byl kontrolní pracovník vybaven písemným pověřením kontrolního orgánu k provedení kontroly. Před zahájením předmětné kontroly se kontrolní pracovnice MVDr. P. J. a MVDr. D. P. prokázali služebními průkazy a oznámili zahájení kontroly zaměřené na HACCP, správnou hygienickou, výrobní praxi a sanitaci. Vedoucí provozovny p. Š. odmítla vpustit kontrolní pracovníky do prostor bourárny, porcovny a výroby polotovarů a odmítla předložit jimi požadované dokumenty HACCP. Uvedla, že tak činí na základě instrukcí a závazného pokynu jednatele žalobce. Tímto jednáním došlo k porušení ust. § 53 odst. 4 veterinárního zákona, neboť kontrolním pracovníkům nebyl umožněn přístup do provozních prostorů a ze strany žalobce nebyla poskytnuta nezbytná součinnost při kontrolní činnosti orgánu státní správy. K tomuto jednání došlo v důsledku žalobcova výkladu ust. § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státní kontrole“). Podle názoru žalobce je v případě provedení jakékoliv kontroly podle tohoto zákona zapotřebí, aby byl kontrolní pracovník vybaven písemným pověřením kontrolního orgánu k provedení kontroly. Veterinární inspektoři se ovšem takovým písemným pověřením neprokázali, předložili pouze „služební průkazy“. Takové průkazy však jsou pouze dokladem o tom, že dotyčná osoba je v pracovněprávním či jiném poměru u příslušné organizace. Podle názoru žalobce není ke kontrole oprávněn libovolný úřední veterinární lékař (veterinární inspektor), nýbrž pouze takový, který byl výkonem státního veterinárního dozoru „pověřen“. Odvolací námitky byly žalovaným shledány jako neoprávněné. Veterinární inspektoři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně a nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Tomu koresponduje i smysl a účel veterinárního dozoru v oblasti výroby a zpracování masa, kterými jsou mj. i ochrana zdraví lidí před jeho poškozením nebo ohrožením živočišnými produkty a s tím související nutnost bezprostředních kontrol v případě takového ohrožení bez zbytečné administrativy, kterou vyplňování ad hoc pověření ke každé kontrole nepochybně je. Služebním průkazem proto

prokazují kontroloři nejen svou totožnost, ale rovněž pověření k provedení kontroly. Aspektem státního veterinárního dozoru je jeho soustavnost. V případě podezření z nedodržení požadavků musí být prováděny kontroly ad hoc, které mohou být prováděny kdykoliv. Služba úředních veterinárních lékařů je specifická, neboť mnohdy není dopředu známo, kam a kdy budou nuceni vyjet provést výkon státního veterinárního dozoru (podněty spotřebitelů, akutní výskyt závadného či zdraví ohrožujícího živočišného produktu, výskyt týraného zvířete, výskyt nákazy apod.), není proto ani objektivně možné vyhotovit pověření ke kontrole tak, jak požaduje žalobce. Navíc úřední veterinární lékaři vykonávají i pohotovostní služby mimo běžnou pracovní dobu, přičemž i v této době může dojít k situaci, kdy bude muset být proveden výkon státního veterinárního dozoru a v tuto dobu by zajišťování pověření bylo de facto nemožné. Právě v případě akutních stavů vyvstává potřeba rychlé reakce orgánů veterinárního dozoru. I v provozovnách žalobce byl doposud vykonáván na základě plánů kontrol soustavný státní veterinární dozor, při jehož výkonu se veterinární inspektoři vždy prokazovali pověřením k provedení kontroly ve formě služebního průkazu. Tato praxe byla dlouhodobě oboustranně akceptována a nedocházelo ke sporům. Ani při kontrole dne 29.9.2011 neměl zaměstnanec žalobce žádnou pochybnost o tom, že vstupu do provozovny se domáhal veterinární inspektor orgánu veterinární správy. Ani v námitkách do protokolu nebylo tvrzeno nic o tom, že by se kontroly dovolávaly cizí (neoprávněné) osoby, a proto nemůže v úvahu přicházet zkrácení práv či porušení chráněných zájmů žalobce. Od počátku bylo postaveno najisto, kdo vstupuje do provozovny, za jakým účelem, přičemž se jednalo o pravidelnou kontrolu. Kontrolní orgán v žádném případě nejednal svévolně, či s cílem provádět kontrolu bez důvodu a zneužívat své oprávnění. Veterinární inspektoři vykonávají svou pravomoc pouze v území obvodu Krajské veterinární správy, ke které jsou v pracovním poměru, což zcela jasně vyplývá i z jejich služebních průkazů. Není pravdou, že by služební průkaz umožňoval veterinárnímu inspektorovi svévolný vstup do kterékoliv provozovny žalobce. Jednání žalobce je účelovým a obstrukčním postupem, který má zabránit kontrole jeho provozoven a umožňuje vyhnout se postihu za případné zjištěné protiprávní jednání. V provozu žalobce jsou prováděny činnosti epidemiologicky závažné (např. výroba masných polotovarů, bourání a porcování masa), čemuž je přizpůsoben a speciálně upraven i dozor státu nad těmito činnostmi. Svojí činností může provozovatel podniku přímo zasáhnout do zdraví spotřebitele. Žalobce byl zcela jednoznačně povinen strpět výkon dozoru, neboť nebyla dána žádná pochybnost o tom, že jde o výkon dozoru prováděný oprávněným zaměstnancem Krajské veterinární správy pro Kraj Vysočina. Žalovanému jsou z jeho činnosti známy případy, kdy v provozovnách žalobce bylo při výkonu státního veterinárního dozoru zjištěno nesplnění podmínek pro zacházení s produkty živočišného původu. Sloučit více správních řízení do jednoho společného je možné pouze v rámci prvostupňového řízení, přičemž slučování řízení, která jsou vedena různými územními správními orgány, jde proti smyslu a zásadám přezkumu individuálního správního aktu.

III. Obsah žaloby

Žalobce namítal, že se správní orgán nevypořádal s návrhem na spojení a společné projednání s obdobnými řízeními, napadené rozhodnutí žalovaného je vadné, neboť ve výroku slovně nespecifikuje, jakou povinnost v ust. § 53 odst. 4 veterinárního zákona ukládá. Pro náležitosti o výroku rozhodnutí platí stejné náležitosti, jako v trestním právu. Musí být

zřejmé, porušení jaké zákonné povinnosti se postihovaný subjekt dopustil. Ve výroku rozhodnutí chybí popis rozhodných skutkových okolností. Z napadených správních rozhodnutí vyplývá, že byly vydány za použití ust. § 62 správního řádu, přičemž takovýto postup je nesprávný. Uložení pokuty podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona proběhlo v rámci kontroly podle tohoto zákona a zákona o státní kontrole. Žalovaný měl v ostatních otázkách neupravených veterinárním zákonem věcně postupovat v rámci kontrolního řízení podle zákona o státní kontrole. Předmětná pokuta není pořádkovou pokutou upravenou v § 62 správního řádu. Nevpuštění inspektorů bez předložení odpovídajícího pověření nemohlo být nijak překvapivé, neboť postoj žalobce je žalovanému z jeho činnosti znám. Pracovníci žalovaného se do provozoven nedostavovali za účelem provedení kontroly, ale pouze za účelem získání podkladů pro uložení pořádkové pokuty. V některých případech byly inspektorky písemným pověřením zaměstnavatele vybaveny, žalobce jim provedení kontroly umožnil. Stanovisko žalovaného, že veterinární inspektoři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru „obecně“ je nesprávný, neboť rozporuje logickému jazykovému výkladu. Žalovaný se v rozhodnutí podpůrně dovolával nařízení ES č. 882/2004, o úředních kontrolách, ovšem toto nemůže být oporou pro jeho stanovisko. Přestože je prvostupňové správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nepřesvědčivost a absenci individualizace udělené pořádkové pokuty, žalovaný je shledal správným a nepřípustně v rámci druhostupňového správního rozhodnutí dodatečně vytvořil zcela nové odůvodnění. Navíc byly použity hypotetické úvahy a žalovaný se dovolával jiných, s touto věcí nesouvisejících řízení. Žalobce namítal porušení zásady předvídatelnosti s poukazem na odlišný právní přístup orgánů ZSPI ke stejné věci. Žalobce dále namítal, že v jiných obdobných věcech bylo orgány žalovaného postupováno odlišně. Žalovaný zcela účelově a zkreslujícím způsobem popsal činnost žalobce, jakožto problematického adresáta státní správy, který by měl a má opakovaně mikrobiologické problémy s potravinami. Žalovaný argumentoval nesouvisejícími věcmi, opomněl uvést, že jediným druhem soudního řízení, ve kterém byl žalobce dosud neúspěšný, je právní otázka náležitosti značení potravin, žalovaný v průběhu let musel vzhledem k důvodnosti právních tvrzení žalobce značný počet svých prvostupňových rozhodnutí zrušit. Z důvodu právní opatrnosti žalobce žádal, aby mu uložená pokuta byla prominuta, popř. snížena na minimum, neboť ke vpouštění inspektorů žalovaného i bez písemného pověření došlo; nejedná se o změnu právního postoje.

IV.

Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zopakoval skutkovou a právní argumentaci použitou v odůvodnění jeho žalobou napadeného rozhodnutí, případně svou argumentaci dále rozvinul. Veškeré žalobní námitky odmítnul jako nedůvodné. Žalovaný celou věc posoudil komplexně, vč. veškerých pro uložení pokuty významných skutečností a okolností a tyto uvedl v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce neargumentoval možným dopadem pokut na jeho likviditu. Pokud byl žalobce ukládanými sankcemi ohrožen, jistě by to směrem k orgánům Státní veterinární správy uvedl a dal k posouzení své ekonomické ukazatele. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

V.**Stručný obsah procesního podání žalobce z 10. 5. 2014**

V doplňujícím procesním podání, označeném jako replika k vyjádření žalovaného, žalobce doplnil argumentaci týkající se jím dovozované nutnosti předložení písemného pověření k provádění kontrolní činnosti ze strany veterinárních inspektorů. Žalobce dále upřesnil či rozšířil žalobní námitky, týkající se tvrzených procesních pochybení Státní veterinární správy. Jednotlivé konkrétní námitky jsou uvedeny v následující části odůvodnění tohoto rozsudku.

VI.**Posouzení věci krajským soudem**

Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.

Žalobce namítal, že se správní orgán nevypořádal s jeho návrhem na spojení věcí a společné projednání s obdobnými řízeními a nerozhodl ve věci v souladu se správním řádem. Tvrzení o nemožnosti spojení kauz ke společnému projednání je vykonstruované, krátkí adresáta státní správy na jeho právech. V doplňujícím procesním podání žalobce dále v souvislosti s tímto žalobním bodem rozvedl, že správní orgány by měly dbát na to, aby jak jemu, tak především ani účastníkům řízení nevznikaly zbytečné náklady, přičemž zvoleným postupem správních orgánů došlo k porušení ust. § 6 odst. 2 správního řádu, z něhož vyplývá, že správní orgán má postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, aby dotčené osoby byly co nejméně zatíženy. Skutečnost, že společné rozhodování může být složité, nemá žádný význam. Správní orgány postupovaly tak, že každý jednotlivý prohřešek byl sankcionován pokutou ve výši 50 000 Kč. Pokud by bylo více řízení spojeno do jednoho, bylo by možné uložit žalobci pokutu v celkové výši maximálně 100 000 Kč. V uvedené souvislosti v doplňujícím procesním podání žalobce nově, nad rámec zákonné lhůty pro uplatnění žalobních bodů namítal, že měla být udělena buď úhrnná, popř. souhrnná pokuta za více těchto činů podle § 43 trestního zákona, anebo měl být odsouzen za pokračující protiprávní jednání podle § 116 trestního zákona a poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, z něhož zejména zdůraznil, že je třeba záruky poskytované tomu, kdo je obviněn poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním.

K této žalobní námitce uvádí soud následující. Především je třeba v dané věci vycházet ze skutečnosti, že žalobce spáchal pořádkový delikt, přičemž u tohoto typu deliktu jde a priori toliko o porušení povinnosti, která vedla ke zmaření veterinární kontroly v provozovně žalobce. Pořádková pokuta je jednou z forem pořádkových opatření, jejich funkce je de facto zajišťovací a účelem uložené sankce je nutit účastníka řízení splnit svoji povinnost, příp. zdržet se jednání narušujícího průběh a pořádek při postupu správních orgánů. Pořádkový delikt projednává správní orgán, který je oprávněn vést správní proces, k jehož umožnění a zajištění pořádková pokuta slouží. O uložení pořádkové pokuty se rozhoduje samostatným rozhodnutím. Pořádková pokuta může být uložena jak v rámci zahájeného správního řízení,

tak ovšem i zcela mimo správní řízení při výkonu veřejné správy tam, kde je třeba zabezpečit průběh správní činnosti. Tyto závěry vyplývají z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 As 65/2012 – 23 a ze dne 31. 8. 2012, č. j. 8 Afs 40/2007 – 49, zdejší soud se s nimi plně ztotožňuje a nemá žádný důvod se od uvedené judikatury odchylovat. Smyslem uložení pořádkové pokuty je zajistit rychlou ochranu chráněných zájmů, k jejímu uložení dochází bezodkladně po zjištění nesplnění zákonné povinnosti, aby nedošlo k maření kontroly a aby byl kontrolnímu procesu zajištěn rychlý průběh. V případě pořádkové pokuty se jedná o nástroj k vynucení povinnosti kontrolovaného subjektu tak, aby mohl být příslušný kontrolní proces veden a dokončen, přičemž až na základě kontrolního procesu je možné vést úvahu o zahájení správního řízení, pokud by poznatky z tohoto kontrolního procesu svědčily tomu, že se žalobce dopustil jednání, které má znaky jiného správního deliktu. Pořádkový delikt projednává správní orgán, který je oprávněn vést právní proces, k jehož umožnění a zajištění pořádková pokuta slouží a je na jeho uvážení, zda pokutu uloží. O uložení pořádkové pokuty se rozhoduje samostatným rozhodnutím, přičemž zákon nezakazuje, aby jedním samostatným rozhodnutím bylo též v případě vhodnosti možno rozhodnout o více deliktních jednáních. Pořádková pokuta byla uložena mimo správní řízení při výkonu veřejné správy, neboť bylo třeba zabezpečit průběh správní činnosti Krajské veterinární správy.

Z charakteru pořádkových deliktů jednoznačně vyplývá, že použití ust. § 140 správního řádu (společné řízení) není ve většině případů vhodné a záleží pouze na úvaze správního orgánu, který má zodpovědnost za provedení řádného kontrolního procesu. S uvedeným postupem se správní orgán prvního stupně, ani žalovaný nedopustili protiprávního postupu, který by byl žalobce schopen poškodit. Smyslem uložení pořádkové pokuty bylo tedy umožnění provedení kontroly na prodejně žalobce, umístěné ve Žďáru nad Sázavou, Strojírenská 375 s tím, že kontrola byla zaměřená na HACCP, správnou hygienickou a výrobní praxi a sanitaci. Žalobce svým protiprávním jednáním zmařil provedení této kontroly. Jelikož je kontrolní orgán ze zákona odpovědný provádět veterinární kontroly a jednáním žalobce mu v tom bylo zcela zabráněno, zvolil k vynucení povinnosti uložení pořádkové pokuty ve výši 50 000 Kč, přičemž ve smyslu ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona byl oprávněn uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč. Podle tohoto ustanovení veterinárního zákona přitom platí, že pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené orgánem veterinární správy, přičemž souhrn takto uložených pokut nesmí být vyšší, než 500 000 Kč. Pro správní orgán z posledně citované části odstavce 7, § 53 veterinárního zákona vyplývá oprávnění při zjištění opakovaného porušení téže povinnosti kontrolovaným subjektem možnost uložit pořádkovou pokutu též opakovaně, přičemž souhrn takto uložených pokut nesmí být vyšší, než 500 000 Kč. Z uvedeného je zřejmé, že jednotlivé orgány státního veterinárního dozoru řešící rozdílné deliktní jednání žalobkyně (nevpuštění veterinárních inspektorů do různých provozoven žalobce a v různý čas) nebyly vázány limitem souhrnu uložených pokut ve smyslu ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona. Žalobkyně nebyla namítaným postupem správních orgánů krácena na svých právech. Ke shora citované doplňující námitce, obsažené v replice soud uvádí následující. Jak již bylo shora vysvětleno, podstatné pro projednávanou věc je, že žalobci byla uložena pokuta za pořádkový delikt, přičemž u tohoto typu deliktu šlo pouze o porušení povinností, týkajících se maření veterinární kontroly. Pořádková pokuta je jednou z forem pořádkových opatření, jejíž funkce je zajišťovací a jejím účelem je nutit účastníka řízení splnit svoji povinnost. Ukládání pořádkové pokuty je specifickým institutem sloužícím k zajištění průběhu a pořádku při

postupu správních orgánů a je třeba je odlišovat od ukládání pokuty za správní delikt. Je vhodné též zdůraznit, že se nejedná o přestupek, ani o jiný správní delikt. S ohledem na charakter pořádkové pokuty nelze analogicky aplikovat ust. § 43 trestního zákona, ani ust. § 116 tohoto zákona. Žalobcem požadovaným způsobem by došlo ke stavu, kdy by byl de facto schopen zabránit plošně na všech svých provozovnách veterinárním kontrolám za částku marginální v porovnání s výší případných sankcí za správní delikty, k jejichž odhalení mohly kontroly vést. Žalobcem požadovaným postupem by došlo k úplnému zmaření smyslu pořádkových pokut jako adekvátního prostředku k vynucení jeho zákonné povinnosti. Uvedená žalobní námitka je nedůvodná.

Žalobce dále namítal, že prvostupňové správní rozhodnutí neobsahuje ve výrokové části, jakou povinnost zákon v ust. § 53 odst. 4 veterinárního zákona ukládá; adresátu musí být z výroku zřejmé, porušení jaké zákonné povinnosti se dopustil. Ve výroku nebyly dostatečně popsány rozhodné skutkové okolnosti. K této žalobní námitce uvádí soud následující. V projednávaném případě se jedná o uložení pořádkové pokuty za spáchání pořádkového deliktu v souvislosti se zmařením průběhu kontroly. Přestože se nejedná o jiný správní delikt (ani přestupek), výrok prvostupňového správního rozhodnutí splňuje kritéria pro výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu (i přestupku), jak jsou vymezena v judikatuře soudů rozhodujících ve správním soudnictví, např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73. Výrok prvostupňového správního rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty totiž obsahuje jasný popis skutku s uvedením místa, času a způsobu spáchání tak, aby nemohl být zaměněn s jiným (skutek je vymezen místem, časem a způsobem protiprávního jednání žalobce), výrok je přezkoumatelný a srozumitelný. Ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí je také uvedeno ustanovení veterinárního zákona, které bylo jednáním žalobce porušeno (§ 53 odst. 4 tohoto zákona) a je také uvedeno ustanovení veterinárního zákona, na základě něhož došlo k uložení pořádkové pokuty (ust. § 53 odst. 7 tohoto zákona). I specifikace porušení povinnosti nepředložením dokumentace HACCP uvedené ve výroku rozhodnutí prvostupňového správního řízení lze považovat za dostatečnou. Žalobce v námitkách proti protokolu o kontrolním zjištění ani v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí neargumentoval tím, že by nevěděl, co jsou dokumenty HACCP, případně, jaké dokumenty měl předložit. Předmětná žalobní námitka dovozující nepřezkoumatelnost rozhodnutí není proto důvodná.

Žalobce dále namítal, že z textu rozhodnutí vyplývá, že bylo vydáno za použití ust. § 62 správního řádu. V dané věci se však nejedná o pořádkovou pokutu, kterou upravuje toto ustanovení správního řádu, jedná se o jiný typ pořádkové pokuty ukládané v rámci kontrolního procesu. V doplňujícím procesním podání žalobce uvedl, že výkon veterinární kontroly není správním řízením a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009 – 69, z něhož m.j. zdůraznil, že u pořádkových deliktů a priori jde čistě o porušení procesní povinnosti, zpravidla ztěžování průběhu správního řízení; pořádková pokuta je tedy jednou z forem pořádkových opatření, jejich funkce je de facto zajišťovací (ust. § 62 správního řádu, srovnej též např. § 44 odst. 1 s.ř.s.). Účelem uložené sankce je nutit účastníka řízení splnit svoji povinnost (např. dostavit se k jednání, předložit listiny apod.), popř. zdržet se jednání narušujícího průběh řízení. Za objekt pořádkového deliktu je tedy možno považovat určitý správní proces; subjektivní stránka spočívá v jednání,

které maří či jinak ztěžuje průběh, popř. účel řízení. Pořádkový delikt projednává správní orgán, který vede právní proces, k jehož zajištění pořádková pokuta slouží.

K této námitce uvádí soud následující. Mezi účastníky řízení není sporné a z obsahu napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žalobci byla uložena pořádková pokuta postupem ve smyslu ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona, podle něhož platí, že kontrolované osobě, která nesplní povinnost podle odst. 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 shora poukazovaného odst. 4 tohoto ustanovení veterinárního zákona přitom platí, že kontrolované osoby jsou povinny vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc, zejména umožnit jim přístup na místa a do prostorů uvedených v odst. 1 písm. a), odběr vzorků a poskytovat jim na požádání potřebné doklady, údaje a ústní a písemná vysvětlení, jakož i bezplatně nezbytnou věcnou, osobní a jinou pomoc.

Podle ust. § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona platí, že úřední veterinární lékaři orgánu veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru (dále jen „veterinární inspektor“) jsou oprávněni při jeho výkonu vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru, a jde-li o provádění pohraniční veterinární kontroly, do celních prostorů pohraničních celních úřadů a provádět na těchto místech potřebné úkony a šetření.

Mezi účastníky řízení není sporné, že pořádková pokuta byla uložena právě ve smyslu shora citovaných ustanovení veterinárního zákona, a to mimo rámec správního řízení (viz hlava I., část druhá správního řádu) jak správně uvedl žalobce, pokuta mu byla uložena za pořádkový delikt, přičemž u tohoto typu deliktu jde a priori o porušení povinnosti a v tomto konkrétním případě se jedná o porušení takové povinnosti žalobce, která vedla ke zmaření veterinární kontroly jeho provozovny. Pořádková pokuta je jednou z forem pořádkových opatření, jejich funkce je de facto zajišťovací a účelem uložené sankce je nutit účastníka řízení splnit svoji povinnost, příp. zdržet se jednání narušujícího průběh a pořádek při postupu správních orgánů. Pořádkový delikt projednává správní orgán, který je oprávněn vést správní proces, k jehož umožnění a zajištění pořádková pokuta slouží. O uložení pořádkové pokuty se rozhoduje samostatným rozhodnutím. Pořádková pokuta může být uložena jak v rámci zahájeného správního řízení, tak ovšem zcela i mimo správní řízení při výkonu veřejné správy tam, kde je třeba zabezpečit průběh správní činnosti. Tyto závěry, jak bylo již shora uvedeno, vyplývají z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 As 65/2012 – 23 a ze dne 31. 8. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 – 49, zdejší soud se s nimi plně ztotožňuje a nemá žádný důvod se od uvedené judikatury odchylovat. Smyslem uložení pořádkové pokuty je zajistit rychlou ochranu chráněným zájmům a uložit pořádkovou pokutu bezodkladně po zjištění nesplnění zákonné povinnosti, aby nedošlo k maření kontroly a zajistit kontrolnímu

procesu rychlý průběh. V případě pořádkové pokuty se jedná o nástroj k vynucení povinnosti kontrolovaného subjektu tak, aby mohl být příslušný kontrolní proces veden a dokončen, přičemž až na základě kontrolního procesu je možné vést úvahu o zahájení správního řízení, pokud by poznatky z tohoto kontrolního procesu svědčily tomu, že se žalobce dopustil jednání, které má znaky jiného správního deliktu. Podstatné pro uvedenou úvahu je, že pořádková pokuta může být uložena jak v rámci zahájeného správního řízení, tak zcela i mimo jeho rámec. V dané věci se právě jednalo o případ, kdy byla vykonávána veřejná správa postupem podle veterinárního zákona a bylo potřeba zabezpečit průběh příslušné správní činnosti. Jelikož pak veterinární zákon neobsahuje detailnější procesní rámec, týkající se ukládání pořádkových pokut ve smyslu shora citovaných ustanovení veterinárního zákona, není ani chybný podpůrný odkaz na ust. § 62 správního řádu, upravující pořádkovou pokutu v rámci správního řízení, a to pro oblasti, které veterinární zákon neupravuje. Uvedená žalobní námitka je nedůvodná.

Žalobce dále namítal, že se tvrzeného porušení zákona nemohl dopustit, neboť při zahájení kontroly veterinární inspektor nepředložil písemné pověření k výkonu kontrolní činnosti na provozovně žalobce, které požaduje ust. § 9 zákona o státní kontrole. Inspektoři veterinární správy nemohli být jednáním žalobce nijak překvapeni, neboť postoj žalobce byl známý, a to celorepublikově. Je zřejmé, že pracovníci žalovaného se do provozoven nedostavili za účelem provedení kontroly, ale pouze za účelem získání podkladů pro uložení pořádkové pokuty, přičemž v některých případech, jako např. v Zubří, či v Ústí nad Labem veterinární inspektor písemným pověření disponoval. K této námitce uvádí soud následující.

Podle ust. § 9 zákona o státní kontrole platí, že kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření těchto orgánů.

Podle ust. § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole platí, že podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

Podle ust. § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona platí, že úřední veterinární lékaři orgánu veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru jsou oprávněni při jeho výkonu vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru, jde-li o provádění pohraniční veterinární kontroly, do celních prostorů pohraničních celních úřadů a provádět na těchto místech potřebné úkony a šetření. Na služebním průkazu veterinárního inspektora je uvedeno, že 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 orgánu veterinární správy (viz příloha číslo 2 k vyhl. č. 296/2003 Sb.).

Stejnou spornou otázku a mezi týmiž účastníky řešil kromě krajských soudů i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012-69. V předmětném rozsudku se Nejvyšší správní soud zcela jasně vyjádřil k řešené sporné otázce takto:

„Pokud jde o samotnou právní otázku, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s 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 zákon 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. Ust. § 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 číslo 2 k vyhl. 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. Ze 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 inspektori žalované nepochybili, když se před zahájením kontroly prokázali služebními průkazy. Navíc Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka měla možnost podat námitky proti protokolu o kontrole a napadnout mimo jiné nedostatek pověření kontrolních pracovníků žalované, což však neučinila.“

Nejvyšším správním soudem řešený spor je svými skutkovými okolnostmi obdobný v nyní projednávané věci. S názorem vyjádřeným Nejvyšším správním soudem se zdejší soud plně ztotožňuje. I v nyní projednávané věci došlo k situaci, kdy veterinární inspektori při výkonu kontrolní činnosti na prodejně žalobce předložili služební průkazy veterinárních inspektorů, přičemž zaměstnanec žalobce je odmítl vpustit do objektu, protože nepředložili písemné pověření ve smyslu ust. § 9 zákon o státní kontrole. Žalobce sice uplatnil námitky do protokolu o kontrolním zjištění, ovšem svým protiprávním jednáním kontrolu zmařil. Navíc z námitek do protokolu o kontrolním zjištění vyplývá, že žalobce si byl plně vědom, že osoby, které měly kontrolu provést, jsou veterinárními inspektory.

Z vlastní činnosti je Krajskému soudu v Brně známo, že obdobná námitka ve věci týchž účastníků řízení byla řešena nejen Nejvyšším správním soudem ve shora poukazovaném rozsudku, ale i krajskými soudy a nebyla shledána důvodnou (viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2013, č. j. 10 A 68/2012 - 68, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 27. 3. 2013, č. j. 52 A 57/2012 - 117, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 19. 6. 2013, č. j. 59 A 71/2012 - 164). Krajský soud v Brně nemá žádný důvod odchýlit se od uvedené judikatury a především od názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 - 69. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne

16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006 - 68 vyplývá, že zajišťování jednoty judikatury je úkolem nejen pro samotný Nejvyšší správní soud, ale též pro krajské soudy, byť se každý z nich na dosahování tohoto cíle podílí jiným způsobem; zatímco Nejvyšší správní soud případné rozpory v rozhodovací činnosti krajských soudů svou judikaturou odstraňuje, krajské soudy jsou povinny tuto judikaturu znát a řídit se jí; v žádném případě nemohou zaujímáním protichůdných názorů zakládat nové rozpory v judikatuře a zvyšovat tím právní nejistotu. Ze samotného § 12 s. ř. s. lze dovodit, že je v něm implicitně vyjádřena povinnost krajského soudu řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu též v obdobných věcech. Nadto je Krajský soud v Brně přesvědčen o správnosti shora uvedeného názoru, který vyslovil Nejvyšší správní soud a shodně i krajské soudy v označených věcech. Není zde tedy dán žádný důvod pro odchýlení se od dosavadní judikatury. Vzhledem ke skutečnosti že si žalobce byl plně vědom, že kontrolu hodlají provést veterinární inspektoři orgánu státní veterinární správy, jeví se jako obstrukční postup nikoliv orgánu státní veterinární správy, ale žalobce.

V souvislosti se sporem účastníků řízení týkající se povinnosti předkládání zvláštních písemných vyjádření k jednotlivým kontrolám žalobce ještě namítal, že nebylo vycházeno z důvodové zprávy k zákonu o státní kontrole a v doplňujícím procesním podání žalobce nově poukazoval na právní úpravu účinnou od 1. 1. 2014. K této námitce soud uvádí, že důležité pro posouzení předmětné věci bylo znění právní úpravy účinné v době spáchání předmětného pořádkového deliktu a jejich posouzení aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu. K této otázce se soud vyslovil již shora. Napadené rozhodnutí žalovaného je vystavěno na základě veterinárního zákona, uvedení nařízení ES č. 882/2004 není pro věc rozhodné.

K doplňujícím procesním podáním žalobce dále rozvedl, že správní orgány nevzaly v potaz, že právní úprava účinná v době provedení kontrol byla dosti nepřehledná, nesrozumitelná a nejednoznačná a že se žalobce daných prohřešků nedopustil úmyslně, nýbrž z důvodu nesrozumitelnosti této právní úpravy a z důvodu sporu s orgány veterinární správy o výklad práva. Jedná se o rozvedení původního žalobního tvrzení o známosti postojů žalobce k uvedené problematice orgánu Státní veterinární správy a dále o námitku, že v jiných případech veterinární inspektoři písemným pověřením disponovali. K těmto námitkám uvádí soud následující. Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že právní úprava platná v době spáchání pořádkového deliktu nebyla nepřehledná, nesrozumitelná nebo nejednoznačná (k tomu viz výklad k námitce týkající se tvrzené povinnosti pověřených pracovníků veterinární správy předkládat kromě průkazu veterinárního inspektora i další zvláštní písemné pověření ke kontrole). Z obsahu správního spisu (zejména z námitek do protokolu o kontrolním zjištění) vyplývá, že žalobce neměl žádné pochybnosti o tom, že vstupu do jeho provozovny se z důvodu provedení veterinární kontroly domáhají veterinární inspektoři. Žalobce se dopustil nezákonného postupu, v jehož důsledku došlo ke znemožnění provedení veterinární kontroly, což je závažný následek. Stalo se tak za situace, kdy žalobce neprojevil žádné konkrétní pochybnosti ohledně totožnosti osob, které hodlaly kontrolu provést. Takovéto pochybnosti nebyly uvedeny ani v námitkách do protokolu o kontrolním zjištění. Žalobcem uváděný důvod pro nevpuštění veterinárních inspektorů nemůže být polehčující okolností, neboť žalobce svým jednáním porušil svoji zákonnou povinnost a znemožnil kontrolu provozovny. Tvrzení, že kontrola byla prováděna pouze za účelem získání podkladů pro uložení pořádkové pokuty, je zcela spekulativní. Jestliže se v jiném obdobném případě veterinární inspektor prokazoval nad rámec svých povinností i písemným pověřením, neznamená to, že by žalobce

byl v nyní projednávané věci oprávněn v rozporu se zákonem a s jeho povinností zabránit veterinární kontrole.

Žalobce dále namítal, že prvostupňové správní rozhodnutí v části týkající se důvodnosti výše uložené pořádkové pokuty je nedostatečné, nepřesvědčivé s absentující individualizací; žalovaný přesto rozhodnutí potvrdil a nepřípustně v rámci druhostupňového rozhodnutí dodatečně vytvořil odůvodnění zcela nové, navíc používající hypotetické úvahy dovolávající se jiných řízení. V doplňujícím procesním podání žalobce uvedl, že má za naprosto skandální tvrzení žalované „pokud se totiž nedostatek vyskytl, byť na jiné provozovně, není vyloučeno (existuje reálné riziko), že se vyskytne i na provozovně další“. Takovýto postup je faktickou presumpcí viny, která je podle čl. 40 odst. 2 Listiny a § 2 odst. 2 trestního řádu naprosto vyloučena. Tato domněnka nepochybně měla vliv i na výši uložené pokuty. V uvedené souvislosti žalobce dále namítal, že žalovaný popsal zcela účelově a zkreslujícím způsobem činnost žalobce jako problematického adresáta státní správy, který měl a má opakovaně mikrobiologické problémy s potravinami, žalobce v rámci soudních řízení byl neúspěšný pouze v otázce značení potravin balených ve folii. Žalovaný nezmínil, že vzhledem k důvodnosti právních tvrzení žalobce značný počet jeho prvostupňových správních rozhodnutí byl zrušen a že žalobce je ve většině soudních sporů úspěšný.

K této žalobní námitce soud uvádí následující. Jak vyplývá z judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 – 48), tvoří řízení v prvním stupni a řízení odvolací jeden celek, přičemž odvolací orgán je m.j. oprávněn i doplňovat důvody rozhodnutí, které nebyly dostatečným způsobem uvedeny v prvostupňovém správním rozhodnutí. Výtky směřující do tvrzeného neobjektivního vyličení osoby žalobce nebyly v rámci žalobního návrhu spojeny s tvrzením, proč by právě z uvedených důvodů mělo být napadené rozhodnutí z konkrétních právních důvodů nezákonné. Až v doplňujícím procesním podání žalobce tvrdil, že uvedený postup je faktickou presumpcí viny, přičemž domněnka měla mít nepochybně vliv i na výši uložené pokuty. K této části žalobní námitky uvádí soud následující. Podstatou pro projednávanou věc je uvážení, aby ukládaná pořádková pokuta směřovala k naplnění jejího cíle, tedy aby žalobce upustil od protiprávního jednání spočívající v bránění provádění veterinární kontroly a aby orgány státního veterinárního dozoru mohly plnit svoji funkci, k níž jsou povolány ze zákona. Žalovaný v rámci odůvodnění výše pokuty velmi podrobným způsobem popsal úvahy, které použil při zvážení výše uložené pokuty, přičemž soud se s těmito úvahami ztotožňuje. Popis předchozích pochybení žalobce zjištěných v rámci veterinárních kontrol pouze dokresluje jinak již obecnou velkou závažnost protiprávního jednání žalobce, který zmařil průběh veterinární kontroly, a to s odkazem na skutečnost, že u žalobce již v minulosti byly v rámci veterinárních kontrol zjištěny určité nedostatky. Uvedený postup nelze v žádném případě označit za faktickou presumpci viny s tím, že by uvedená domněnka měla mít nepochybně vliv na výši uložené pokuty, neboť jak již bylo shora uvedeno, orgány Státní veterinární správy jsou pověřeny zákonem k provádění kontrol, tyto kontroly probíhají z důvodu ochrany důležitých zájmů týkajících se m.j. zdraví, příp. i života spotřebitelů a jsou povinny volit takové prostředky, které zákon umožňuje, aby mohl řádně probíhat výkon veterinárního dozoru, zde ve formě provedení veterinární kontroly. Uvedená žalobní námitka není důvodná.

Žalobce dále namítal, aby v rámci jednoho státu při neexistenci vlastních zákonných kontrolních řádů orgány žalovaného a Státní zemědělské a potravinářské inspekce volily při sankcionování za stejné tvrzení delikt odlišné postupy, přičemž žalovaný sankcionuje adresáta kontroly, právnickou osobu a Státní zemědělská a potravinářská inspekce osobu fyzickou – vedoucí provozoven, popř. zástupce.

K uvedenému žalobnímu bodu žalobce nedoložil žádný konkrétní případ tvrzeného odlišného postupu Státní zemědělské a potravinářské inspekce. I kdyby tomu však tak bylo, Státní zemědělská a potravinářská inspekce neprovádí státní veterinární dozor a na její činnost nedopadají ustanovení veterinárního zákona. Orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce proto ani nemohou postupovat ve smyslu ust. § 53 odst. 7 veterinárního zákona. Podle ust. § 2 odst. 4 správního řádu platí, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tato základní zásada však nedopadá na případy rozhodování rozdílných správních orgánů založených na rozdílných právních předpisech. Uvedená žalobní námitka není důvodná.

Žalobce dále namítal, že v právně obdobných věcech postupovaly orgány žalovaného odlišně, v jednom případě došlo ke společnému rozhodování o pokutě, v projednávané věci byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, kdežto v jiné věci, spojené, na jeden skutek vycházela částka 30 000 Kč; tímto způsobem došlo k porušení zásady předvídatelnosti.

K této námitce uvádí soud následující. Jak již bylo shora uvedeno, žalobce se dopustil pořádkového deliktu, přičemž smyslem uložení pořádkové pokuty je vynucení součinnosti při výkonu veřejné správy od subjektu zákonem k tomu povinnému. Je zcela na rozhodnutí jednotlivých správních orgánů zajišťujících výkon veřejné správy, jakým způsobem v zákonných mezích uváží použití tohoto institutu tak, aby mohl být zajištěn rychlý a efektivní výkon kontrolní činnosti. Možnost uložení pořádkové pokuty slouží správnímu orgánu k tomu, aby buď mohl být řádně veden správní proces, nebo aby mohl být řádně zajištěn výkon veřejné správy tam, kde je třeba zabezpečit průběh správní činnosti (jak tomu bylo v nyní projednávané věci). V případě pořádkové pokuty se tedy jedná o nástroj k vynucení povinností kontrolovaného subjektu tak, aby mohl být příslušný kontrolní proces veden a dokončen. Je plně na odpovědnosti správního orgánu, zda tento prostředek při zjištění maření či ztěžování výkonu veřejné správy uplatní či nikoliv. Z veterinárního zákona, ani ze správního řádu nevyplývá pro správní orgán zákaz uložit jednu pokutu za více deliktů jedné osoby. Pokud tak některý orgán Státní veterinární správy postupoval, není možné bez dalšího tvrdit, že nyní souzený postup prvostupňového správního orgánu a žalovaného je v rozporu se zásadou předvídatelnosti. V případě pořádkového deliktu je třeba zdůraznit, že se nejedná o přestupek, ani o jiný správní delikt, ale o nástroj sloužící k vynucení zákonné povinnosti. Předmětná žalobní námitka není důvodná.

Žalobce dále namítal, že žalovaný mu vytýkal, že mohl a měl otázky týkající se povolení vstupu veterinárních lékařů do provozoven žalobce řešit formou námitek do protokolu o kontrolním zjištění. Žalobce tyto námitky podal, ovšem marně. Žalobce dále namítal, že Krajská veterinární správa pro Ústecký kraj byla schopna vystavit pro MVDr. Z. V. písemné pověření k provedení kontroly s osmidenním časovým předstihem; na základě tohoto

pověření žalobce umožnil provedení kontroly své provozovny. K této námitce uvádí soud následující. Je skutečností, že napadené rozhodnutí žalovaného vytyká žalobci, že pokud měl pochybnosti o oprávněnosti pracovníků Státní veterinární správy provést kontrolu, měl kontrolu umožnit a tyto pochybnosti řešit formou námitek. Žalovaným doporučený postup je adekvátním prostředkem, neboť žalobce neměl žádné pochybnosti o tom, že provedení kontroly a vstupu do provozovny se domáhají veterinární inspektoři Státní veterinární správy a svým nezákonným jednáním znemožnil provedení zamýšlené veterinární kontroly. Skutečnost, že ani podání námitek žalobce neznamenal pro něj příznivější rozhodnutí ve věci neznamená, že by se měl žalobce dopustit protiprávního jednání, naopak postup, kdy žalovaný zabránil provedení kontroly, byl shora soudem již klasifikován jako nezákonný. Skutečnost, že v jiném případě měla Krajská veterinární správa pro Ústecký kraj vystavit písemné pověření k provedení veterinární kontroly neznamená, že by se v nynější věci orgán státní veterinární kontroly dopustil nezákonného postupu, jak bylo shora již vyloženo, žalobce měl povinnost veterinárním inspektorům umožnit provedení veterinární kontroly. Uvedená žalobní námitka není důvodná.

Žalobce závěrem žádal, aby mu byla uložená pořádková pokuta prominuta, resp. snížena na minimum, neboť ke vpuštění inspektorů žalovaného i bez písemného pověření došlo. K této námitce soud uvádí, že z obsahu správního spisu nevyplývá, že by ke vpuštění veterinárních inspektorů v projednávané věci došlo. Rozhodnutí žalovaného se podrobným způsobem zabývalo odůvodněním výše uložené pokuty, s touto úvahou se soud ztotožňuje a nelze ji v žádném případě označit jako vybočující z mezí správní úvahy. Pokuta byla uložena v polovině její možné výše, přičemž je nutno především zdůraznit, že uvedeným protiprávním jednáním zmařil žalobce výkon veterinárního dozoru a vyloučil možnost postihu za případné další protiprávní jednání, které mohlo být v rámci kontroly zjištěno. Žalobcem zvoleným postupem by tak bylo možné se vyhýbat odpovědnosti za jiná protiprávní jednání, včetně vyhnutí se hrozícímu trestu ve výši mnohonásobku uložené pořádkové pokuty. Soud návrh na upuštění od uložení pořádkové pokuty či její snížení neshledal důvodným. Z podání účastníků řízení je navíc zřejmé, že uvedeného jednání se žalobce dopouští opakovaně a brání řádnému veterinárnímu dozoru nad svými provozovnami. Žalobce navíc neuvedl žádné konkrétní specifikace týkající se počtu uložených pořádkových pokut a ani neuvedl žádné konkrétní okolnosti ohledně možného dopadu na jeho hospodaření.

V rámci doplňujícího procesního podání, nad rámec zákonné lhůty pro uplatňování či rozšiřování žalobních bodů, žalobce namítal v souvislosti s argumentací týkající se dovozování, že předmětná pokuta je běžným správním deliktem, kterého se netýká ust. § 62 správního řádu (k této námitce se stran charakteru předmětné pokuty soud vyjádřil již shora), že před uložení pokuty v rozporu se zákonem nebylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty, nebyla dána účastníkům řízení možnost, aby před vydáním rozhodnutí se mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhnout jeho doplnění, čímž došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V této souvislosti žalobce odkazoval také na právní úpravu platnou od r. 2014. Žalobce dále argumentoval tím, že kritéria pro ukládání pořádkové pokuty podle § 62 správního řádu nemohla být použita, neboť v materiálním slova smyslu se nejedná o pořádkovou pokutu, přičemž pro kategorii správního trestání platí záruky obviněného v trestním řízení. Došlo k porušení ust. § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož

přijaté řešení má odpovídat okolnostem daného případu. Žalobce dále namítal, že v některých případech je ze strany orgánu Státní veterinární správy správní řízení zahájeno. Došlo tak k porušení zásady, stanovující, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

K této žalobní námitce uvádí soud následující. Pokud jde o charakter uložené pokuty, soud odkazuje na shora uvedené závěry týkající se zjištění, že pokuta byla žalobci uložena za pořádkový delikt, je jednou z forem pořádkových opatření, její funkce je de facto zajišťovací a účelem uložené sankce je nutit účastníka řízení splnit svoji povinnost, příp. zdržet se jednání narušující jeho průběh a pořádek při postupu správních orgánů. Pro posuzování věci je nutno vycházet z úpravy platné a účinné v době spáchání deliktu, příp. v době rozhodování o něm. Proto právní úprava platná od 1. 1. 2014 nemůže mít na posouzení věci žádný vliv. Jak již bylo také shora uvedeno, pořádková pokuta může být udělena jak v rámci zahájeného správního řízení, tak ovšem zcela i mimo správní řízení při výkonu veřejné správy tam, kde je třeba zabezpečit průběh správní činnosti. Jelikož veterinární zákon neobsahuje detailnější procesní rámec týkající se ukládání pořádkových pokut ve smyslu shora již citovaných ustanovení veterinárního zákona, není chybný podpůrný odkaz na ust. § 62 správního řádu, které upravuje pořádkovou pokutu v rámci správního řízení, a to pro oblasti, které veterinární zákon neupravuje. Pokud jde o část námitky, týkající se tvrzených procesních pochybení ve formě nedání možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, ke způsobu jejich zjištění, příp. navrhnout jeho doplnění týkající se tvrzení o nezahájení správního řízení o uložení pokuty, pak je nutno konstatovat, že uvedené tvrzení bylo uplatněno mimo rámec lhůty pro možnost rozšiřování původních žalobních bodů a soud proto k této části námitky nemůže věcně přihlídnout (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73). Nad rámec své povinnosti však soud přesto konstatuje, že i takováto žalobní námitka by byla nedůvodná, neboť z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 As 65/2012 – 23, týkající se uložení pořádkové pokuty fyzické osobě za nevpustění inspektora Státní zemědělské a potravinářské inspekce za účelem provedení kontroly do provozovny žalobce) vyplývá, že uložení pořádkové pokuty podle ust. § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole neprobíhá v rámci samostatného řízení z moci úřední, které by podle ust. § 46 odst. 1 správního řádu muselo být zahájeno oznámením osobě, již má být uložena pořádková pokuta, a v němž by podle § 36 odst. 3 téhož zákona musela být takovému účastníku před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Naopak podle ust. § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu je prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí, takže správní orgán prvního stupně nepochybil, když v dané věci takovým způsobem postupoval. I v nyní projednávané věci se jedná o obdobnou situaci, obdobnou právní úpravu (podle ust. § 19 citovaného zákona fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč; podle ust. § 14 odst. 1 a 2 tohoto zákona mj. platí, že kontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků, uvedeným v § 11 písm. a)-f) a h) tohoto zákona; kontrolované osoby jsou povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly). Pokud pak jde o původní žalobní námitku, poukazující na jiný postup v obdobné věci, pak je nutno uvést, že jestliže

správní orgán takovým způsobem jinde jednal, poskytl žalobci více práv, než bylo jeho povinností. Pokud v některých případech poskytovaly jiné orgány Státní veterinární správy žalobci více práv, neznamená, že by nyní zvolený postup prvostupňového správního orgánu měl být rozporný se zákonem. Žalobcem tvrzené odlišnosti týkající se např. zahajování správního řízení v jiných obdobných případech nelze kvalifikovat jako porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Uvedená žalobní námitka není důvodná.

V doplňujícím procesním podání žalobce dále namítal, že ukládané sankce nejsou individualizované, jsou ukládány „jak přes kopírák“, vždy ve stejné výši. K této námitce soud uvádí, že se jedná o námitku nově uplatněnou po lhůtě pro možnost rozšiřování původních žalobních bodů, ke které nemůže soud přihlídnout. Přesto soud nad rámec své povinnosti k ní uvádí, že ani tato námitka by nebyla důvodná. Soud jednak poukazuje na své úvahy uvedené shora týkající se námitky rozdílného postihu stejného jednání žalobce orgány Státní veterinární správy, přičemž je nutno zdůraznit, že tak, jak již bylo shora opakovaně uváděno, jedná se o pokutu za spáchání pořádkového deliktu, která je nástrojem umožňujícím správnímu orgánu zajistit průběh kontrolní činnosti. Výše pokuty je v projednávané věci zcela detailně odůvodněna žalovaným v jeho žalobou napadeném rozhodnutí, soud se s touto úvahou ztotožňuje, přičemž ji nelze označit jako vybočující z mezí logické úvahy a z mezí stanovené zákonnou úpravou.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce nově namítal, že došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu ust. § 2 odst. 2, § 2 odst. 3, § 4 odst. 1 a § 6 odst. 2 správního řádu. Jak bylo shora vyloženo, v doposud řešených žalobních námitkách soud neshledal v postupu správních orgánů pochybení, která by mohla ovlivňovat zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Na základě shora uvedených úvah tedy nelze konstatovat, že by správní orgán neuplatnil svoji pravomoc pouze k účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena v rozsahu zákonného svěřením, nelze dovodit, že by nedošlo k šetření oprávněných zájmů dotčené osoby a k nezasahování do práv jen v nezbytném rozsahu, nelze též přisvědčit názoru, že by postup správních orgánů byl v rozporu se službou veřejnosti, že by byl poškozující vůči žalobci a že by v důsledku postupu správních orgánů měly žalobci vzniknout zbytečné náklady a měl být zatěžován nad rámec ust. § 6 odst. 2 správního řádu. V doplňující žalobní námitce uvedené v replice k vyjádření žalovaného žalobce také namítal, že mu byla uložena pokuta za obdobné skutky ve výši již cca 2 mil. Kč a že žalovaný nebral v úvahu důsledky, jaké může mít uložení pokuty na podnikání žalobce, i když účastník řízení tuto námitku nevznesl, je správní orgán povinen k těmto skutečnostem přihlížet z úřední povinnosti. Žalobce dále namítal, že výše základního kapitálu nic neznamená, jistě sice nejde v případě pokut o likvidační důsledky pro žalobce, ovšem tyto částky pro něj rozhodně nejsou zanedbatelné. Žalovaný nemohl brát také v potaz, jak dlouho žalobce podniká na potravinářském trhu a jaká je výše jeho základního kapitálu. K této žalobní námitce uvádí soud následující. Jedná se opakovaně o nově uplatněné žalobní námitky, k nimž soud nemůže přihlížet. Nad rámec toho však soud konstatuje, že sám žalobce uvádí, že suma uložených pořádkových pokut pro něj nemá likvidační důsledky, z judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví nevyplývá, že by se správní orgány musely zabývat otázkou případného likvidačního charakteru uložené pořádkové pokuty bez toho, aniž by postihovaný subjekt (zde právnická osoba) takové tvrzení konkrétně uplatnil a uvedl k tomu příslušná tvrzení a

podklady. Žalobce neuvedl žádné konkrétní okolnosti svědčící o jeho finanční situaci. V případě uložené pokuty se jedná o procesní nástroj pro vynucení povinnosti vyplývající pro žalobce z veterinárního zákona, přičemž uložená pořádkové pokuta je přiměřeným prostředkem k vynucení plnění povinností podle tohoto zákona. Pokuta vyměřená přezkoumávaným rozhodnutím musí mít dostatečný potenciál k přinucení žalobce, jakožto společnosti provozující větší počet prodejen na území ČR, aby strpěl provedení veterinárních kontrol. Činnost žalobce, jak sám uvádí, neohrožuje ani suma dosud uložených pořádkových pokut ve výši cca 2 mil. Kč. Žalobce tak za částku marginální v porovnání s výší případných sankcí za správní delikty, k jejichž odhalení mohly kontroly vést, takovéto potenciální nebezpečí eliminoval.

Uplatněné žalobní námitky nebyly důvodné, soud proto žalobu postupem ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 16. 5. 2014

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu