



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobkyně obchodní společnosti: **ZIMBO CZECHIA, s. r. o.**, se sídlem Praha 7 – Holešovice, Na Zátorách 8, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Praha 8 – Karlín, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Praha 2, Královské Vinohrady, Slezská 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. května 2012, čj. SVS/1203/2012-ÚVS, t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně do rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Královéhradecký kraj (dále také jen „KVS“ nebo „orgán prvního stupně“) ze dne 22. prosince 2011, čj. 2011/10921/KVSH, kterým jí byla podle § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“), uložena pořádková pokuta ve výši 50.000,- Kč za nesplnění povinnosti kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona a dále rozhodla podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o uložení povinnosti nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplynulo, že pořádková pokuta byla žalobkyni uložena za to, že dne 27. května 2011 mezi 9:00 až 9:30 hodin zástupkyně vedoucí provozovny žalobkyně neumožnila veterinárním inspektorkám po předložení služebních průkazů přístup za účelem provedení potřebných úkonů a šetření při výkonu státního veterinárního dozoru do provozovny NOVÁK MASO – UZENINY v Rychnově nad Kněžnou, Smetanova 1607. Zástupkyně vedoucí provozovny inspektorkám sdělila, že na pokyn jednatele jim neumožní vstup do provozovny z důvodu nepředložení písemného pověření ke kontrole. Vstup neumožnila ani po poučení o oprávněních veterinárního inspektora a povinnostech kontrolované osoby dle veterinárního zákona.

Žalovaná má za prokázané, že tímto došlo k porušení ustanovení § 53 odst. 4 veterinárního zákona, které stanoví, že kontrolované osoby jsou povinny vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc. Uvedeným jednáním tak došlo k naplnění skutkové podstaty pořádkového deliktu podle ustanovení § 53 odst. 7 téhož zákona, dle kterého může orgán veterinární správy uložit kontrolované osobě, která nesplní povinnost podle odstavce 4, pořádkovou pokutu do 100.000,- Kč.

Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhla jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí orgánu prvního stupně. Obsáhlou žalobní argumentaci lze shrnout do následujících bodů:

1) Žalobkyně označila rozhodnutí orgánu prvního stupně i orgánu odvolacího za nepřezkoumatelná a nevykonatelná, když dle jejího názoru nelze z výroku rozhodnutí seznat, v jakých konkrétních souvislostech a za jakou zákonem uloženou právní povinnost jí byla pořádková pokuta uložena. Ustanovení § 53 odst. 4 zákona o veterinární péči zakotvuje povinností několik a z výroku o uložení pokuty není vymezení porušené povinnosti a rozhodných okolností dostatečně jednoznačné. Poukázala i na to, že nelze zjistit vztah adresáta postihu k provozovně NOVÁK MASO – UZENINY, neboť vysvětlující údaj není uveden.

2) Oba správní orgány vnímají předmětnou pořádkovou pokutu jako pořádkovou pokutu dle ustanovení § 62 správního řádu. Přestože se jedná o pořádkovou pokutu ukládanou dle veterinárního zákona, nelze ji dle žalobkyně ztotožňovat s pořádkovou pokutou dle ustanovení správního řádu. Je postihem uloženým v rámci kontrolního řízení, které nebylo ukončeno a navazující správní řízení nenásledovalo. V otázkách neupravených veterinárním zákonem se subsidiárně použijí ustanovení zákona o státní kontrole. Dle jeho § 19 odst. 3 lze pořádkové pokuty uložit do jednoho roku ode dne, kdy kontrolní orgán nesplnění povinnosti zjistil. Předmětnou pokutu tak bylo možné pravomocně uložit nejdéle do 27. května 2012, žalobkyně proto namítá prekluzi uložení pokuty, neboť rozhodnutí jí bylo doručeno 8. června 2012.

3) Dle žalobkyně došlo k porušení jejích práv i tím, že se žalovaná řádně a přesvědčivě nevypořádala s jejími námitkami ze dne 2. června 2011 uplatněnými proti kontrolnímu protokolu.

4) Žalobkyně brojila i proti odůvodnění výše pořádkové pokuty, když při stejných skutkových zjištěních po předchozím úspěšném odvolacím řízení byla pokuta změněna z 15.000,- Kč na 50.000,- Kč, a to aniž by bylo přihlédnuto k tomu, že vzhledem k již uloženým pokutám za totéž, pokuty v součtu vysoce překročily zákonem povolenou hranici 500.000,- Kč. Správní orgány se vůbec nezabývaly otázkou, zda nebude ohrožena platební schopnost žalobkyně. K její tíži došlo i k nezákonnému přičítání jiných případů, které byly postihovány samostatným postihem, takže namísto původních 15.000,- Kč jí byla uložena pokuta ve více než trojnásobné výši. Odůvodnění výše pokuty orgánem prvního stupně považuje žalobkyně za nepřezkoumatelné a ve druhém stupni za nepřesvědčivé, nezákonné a krátící ji o jednu instanci.

Pokud by se skutečně chtěla vyhnout postihu, jak vyznívá od žalované, raději předložení písemného pověření nepožadovala, neboť za obdobný postup dostává pořádkovou pokutu ve výši 50.000 Kč opakovaně. Žalobkyně provozuje desítky provozoven, neměla z hlediska hygieny nikdy problémy většího rozsahu, pokud k pochybení došlo, nebránila se odpovědnosti a ve vztahu k odpovědným osobám vyvodila odpovídající důsledky. Žalovaná v odůvodnění popisuje činnost žalobkyně účelově a zkreslujícím způsobem tak, že vyznívá jako problematický adresát státní správy, který měl opakovaně mikrobiologické problémy s potravinami. Pokud by žalobkyně fungovala tak, jak je popisováno v napadeném rozhodnutí, nemohla by provozovat desítky prodejen, jejichž počet stále roste.

5) Žalobkyně označila za nesprávný názor žalované, že služební průkazy plně opravňují inspektory státní veterinární správy ke všem úkonům státního veterinárního dozoru podle § 53 veterinárního zákona. Má zato, že veterinární inspektor je povinen předložit i písemné pověření podle § 9 ve spojení s § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, neboť služební průkaz nemá povahu písemného pověření.

Skutečnost, že žalobkyně se závěrem žalované nesouhlasí, byla žalované známa, a to přinejmenším od kontroly provedené dne 18. května 2011 v téže provozovně, kdy inspektorky poté, co nepředložily odpovídající pověření, rovněž nebyly vpuštěny do zázemí provozovny. Pokud by žalované šlo opravdu o výkon veterinárního dozoru, jistě by své inspektory samostatným písemným pověřením o třech řádcích vybavila.

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

Žalobkyně oprávněnost svých právních postojů opírá i o důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole. Kontrolní postup upravuje jednotně zákon o státní kontrole, přičemž v důvodové zprávě k němu je uvedena nutnost vybavení příslušného pracovníka pověřením ke kontrole. Pokud by se žalovaná s důvodovou zprávou před vydáním

rozhodnutí zabývala, musela by rozvést, jak si tento text vykládá. Obecně platný postup všech orgánů státní správy při kontrole je zakotven v kontrolním řádu, který je součástí zákona o státní kontrole. Veterinární zákon však žádnou komplexní úpravu, kterou by bylo možno označit za speciální kontrolní řád a která by měla přednost před zákonem o státní kontrole, nemá. Jestliže žádné ustanovení zvláštního zákona neříká, že služební průkaz inspektora je písemným pověřením k výkonu kontroly, nemůže bez zákonné opory tak činit ani žalovaná. V souladu s ustanovením § 52 odst. 1 veterinárního zákona péči vykonávají orgány veterinární správy 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 provést teprve poté, co mu byla oznámena a předloženo písemné pověření inspektora k této kontrole (§ 12 odst. 2 písm. a/ zákona o státní kontrole), neboť ustanovení § 9 téhož zákona říká, že kontrolní pracovníci ji vykonávají na základě písemného pověření. To koresponduje s dikcí veterinárního zákona v ustanovení § 53 odst. 1. Ohledně služebního průkazu veterinární zákon v ustanovení § 53 odst. 6 písm. d) sděluje, že jeho vzor upraví prováděcí předpis. Tím je vyhl. č. 296/2003 Sb., která v § 30 říká, že vzor služebního průkazu, jímž prokazuje veterinární inspektor při výkonu státního veterinárního dozoru svou totožnost, je uveden v příloze 2.

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

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

6) V průběhu správního řízení došlo dle žalobkyně k pochybení v doručování, když žalovaná doručovala předmětné rozhodnutí jednou adresátu postihu a nikoliv právnímu zástupci, jindy zase právní zástupkyni v kopii, pak opět v originále, přičemž v rozporu se správním řádem není uvedeno, kdy bylo rozhodnutí vypraveno. Žalobkyni tak mohly tímto zmatečným jednáním vzniknout pochybnosti o účincích doručení pro běh lhůt k podání opravného prostředku. V rozhodnutí žalovaná v rozporu se skutečným stavem tvrdí, že právní zástupkyně převzala stejnopis rozhodnutí KVS dne 6. února 2012. Dle žalobkyně však šlo o kopii prvopisu a skutečný stejnopis (originál) rozhodnutí KVS převzala dne 9. března 2012.

7) S návrhem žalobkyně na přerušení řízení do doby, než o identické otázce v soudních řízeních rozhodne soud, se KVS nezabývala vůbec a žalovaná o návrhu „vlastně právně nerozhodla“, neboť se k němu neformálně vyjádřila v rámci rozhodování o odvolání. Dle žalobkyně však mělo být o návrhu rozhodnuto samostatným rozhodnutím formou usnesení a před vydáním napadeného rozhodnutí.

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

9) Žalobkyně závěrem z důvodu opatrnosti žádá, aby jí uložená pořádková pokuta byla prominuta, popř. snížena. Současně poukázala na fakt, že dne 13. června 2012 byly stejné inspektorky KVS do předmětné provozovny vpuštěny a vykonaly zde veterinární dozor. Důvod uložení pořádkové pokuty tak odpadl.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhla zamítnutí žaloby. V reakci na žalobní námítky uvedla, že výrok prvostupňového rozhodnutí je dostatečně přesný a určitý, neboť je z něj zřejmé, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Skutkové okolnosti jsou zde popsány vyčerpávajícím způsobem a záměna skutku s jiným je vyloučena. Detailní právní rozbor jednotlivých ustanovení je pak proveden až v odůvodnění rozhodnutí.

Žalovaná nesouhlasila s názorem, že by byla pokuta uložena podle zákona o státní kontrole. Byla uložena podle veterinárního zákona, a to za porušení povinností vyplývajících z veterinárního zákona. Navíc tento předpis žádná obecná pravidla pro ukládání pořádkových pokut v kontrolním řízení nemá. Veterinární zákon totiž sám žádnou zvláštní komplexní procesní úpravu ukládání pořádkových pokut nemá, proto správní orgány postupovaly v otázkách neupravených veterinárním zákonem přiměřeně podle nejbližší právní úpravy uvedené v § 62 správního řádu, a to zejména pokud jde o kritéria odůvodnění výše pořádkové pokuty.

K namítanému nepředložení písemného pověření při provádění veterinární kontroly žalovaná uvedla, že veškerá tvrzení žalobkyně nemají z hlediska posouzení projednávaného případu žádný význam. Kontrola dne 27. 5. 2011 totiž byla řádně zahájena jejím oznámením a předložením služebního průkazu veterinárních inspektorek KVS. Považuje za podstatné, že žalobkyně ani v průběhu kontroly ani později nevyjádřila žádnou pochybnost o tom, že vstupu do provozovny se domáhala veterinární inspektorka orgánu veterinární správy. V námitkách do protokolu ani v odvolání do prvostupňového rozhodnutí o pořádkové pokutě nebylo tvrzeno nic o tom, že by se kontroly dovolávaly cizí (neoprávněné) osoby. Od počátku tak bylo postaveno najisto, kdo vstupuje do provozovny a za jakým účelem, navíc se jednalo o pravidelnou periodickou kontrolu (běžný hygienický dozor). Žalovaná vyslovila přesvědčení, že žalobkyně byla jednoznačně povinna strpět výkon dozoru, neboť nebyla dána žádná pochybnost o tom, že jde skutečně o výkon dozoru prováděný oprávněným zaměstnancem KVS pro Královéhradecký kraj.

Žalovaná poznamenala, že žalobkyně zcela účelově ospravedlňuje neumožnění kontroly nepředložením písemného pověření ke kontrole. Vyslovila nesouhlas s jejím výkladem, že by veterinární inspektoři orgánu veterinární správy museli vedle služebního průkazu předkládat ještě speciální pověření ke kontrole. K tomu žalovanou vede platná judikatura, která přímo dopadá na činnost orgánů veterinární správy (např. rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 127/2005, 7 Ca 158/2009, 9 Ca 151/2009 nebo 11 A 9/2011). Navíc požadavek na předložení zvláštního písemného pověření ke každé kontrole v rozsahu požadovaným žalobkyní dle žalované nevyplyvá ani ze zákona o státní kontrole. Postup KVS při výkonu státního veterinárního dozoru považuje za postup v souladu se zákonem, při němž nejsou nijak dotčena práva ani právem chráněné zájmy kontrolované osoby. Zákon o státní kontrole stanoví v § 8 odst. 2, že podle tohoto kontrolního řádu (obsaženého v části třetí zákona o státní kontrole) postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Zvláštním zákonem upravujícím jiný postup je veterinární zákon, který stanoví v § 53 odst. 1 písm. a), že úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru jsou oprávněni při jeho výkonu vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru. Přitom jsou podle § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona mimo jiné povinni prokazovat svou totožnost služebním průkazem. Z citovaných ustanovení dle žalované vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně (na základě přijetí do pracovního poměru u orgánu veterinární správy a zařazením do pozice úředního veterinárního lékaře dle popisu práce a vnitřních předpisů) a nemusí tak předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Služebním průkazem tak prokazují nejen svou totožnost, ale rovněž své pracovní zařazení jako veterinárního inspektora pověřeného k výkonu státního veterinárního dozoru a potažmo tedy i pověření k provedení kontroly. V pracovní náplni obou veterinárních inspektorek je uvedena funkce veterinární inspektor a dále i to, že vykonávají funkci inspektora pro hygienu potravin a zajišťují hygienickou kontrolu na svěřeném dozorovém úseku (tj. výkon státního veterinárního dozoru). Není tedy pochyb o tom, že v okamžiku kontroly byly obě inspektorky pověřeny výkonem státního veterinárního dozoru. Uvedený postup praktikovaný orgány veterinárního dozoru je dle žalované také třeba vidět v kontextu zvláštní povahy státního veterinárního dozoru, která jej zcela odlišuje od jiných forem či druhů státní kontroly vykonávaných některými jinými orgány státní správy: za prvé je to jeho soustavnost, protože státní veterinární dozor je vykonáván zejména v rámci plánů kontrol, v případě podezření z nedodržení požadavků jsou prováděny kontroly ad hoc. Dozor je prováděn u registrovaných či schválených subjektů provozujících činnost v oblasti, kterou orgány veterinární správy kontrolují. KVS dozoruje činnosti, které se mohou přímo dotýkat lidského zdraví či zdraví zvířat, v daném případě činnosti epidemiologicky závažné, čemuž je přizpůsoben a speciálně upraven i dozor státu nad těmito činnostmi.

Ke změně výše pokuty z 15.000,- Kč v „prvním kole“ na 50.000,- Kč ve „druhém kole“ správního řízení žalovaná uvedla, že tento postup je v napadeném rozhodnutí pečlivě zdůvodněn. KVS totiž původně výši uložené pokuty odůvodnila v rozporu s pravidly pro ukládání pořádkových pokut a žalovaná jako odvolací orgán

proto původní rozhodnutí zrušila a vyslovil mimo jiné názor, že pokuta ve výši 15.000,- Kč je nepřiměřeně nízká. KVS v dalším řízení posoudila protiprávní jednání v souladu s § 62 odst. 3 správního řádu a dospěla k závěru, že za toto jednání je adekvátní pokuta ve výši 50.000,- Kč. Není pravdou, že by žalovaná v odvolacím řízení nepřipustným způsobem změnila úvahy správního orgánu I. stupně a nahradila je úvahami vlastními. Napadené rozhodnutí tvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, které jím bylo potvrzeno. Žalovaná uvedla, že celou věc posoudila komplexně včetně veškerých pro uložení pokuty významných skutečností a okolností a pokutu řádně individualizovala. K překročení limitu pro ukládání sankcí nedošlo, protože předmětný limit (500.000,- Kč) se počítá pro každou provozovnu samostatně. Jde totiž o souhrn uložených pokut směřujících k vymození splnění povinnosti umožnit provedení jedné konkrétní kontroly. Žalovaná připomněla, že v napadeném rozhodnutí zkoumala i možnost likvidačních důsledků uložené pokuty.

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

K námitkám do kontrolního protokolu žalovaná upřesnila, že je žalobkyně sice podala, ale až do kontrolního protokolu z kontroly, kterou zmařila. Celý spor tak žalobkyně řešila svémocí, kdy odmítla vpuštění kontrolního pracovníka do své provozovny, namísto toho, aby kontrolu umožnila a až pak argumentovala nezákonností kontroly, např. v námitkách do protokolu. Žalovaná označila tento postup za nešťastný, ve svém důsledku vedoucí ke zpochybnění zdravotní nezávadnosti potravin živočišného původu uváděných do oběhu v provozovnách žalobkyně.

Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2004, žalovaná má zato, že jeho použití není na daný případ možné, neboť se týká zcela odlišného orgánu státní správy – České inspekce životního prostředí (dále také jen „ČIŽP“) a zcela odlišného typu dozoru. Služební průkaz inspektora KVS je dán právním předpisem, na rozdíl od ČIŽP. Rozsudek se navíc pověřením ke kontrole zabývá jen nad rámec jiné argumentace. Žalovaná naopak odkázala na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věci prokazování pověření k provedení státní kontroly vyjádřenou rozsudkem čj. 1 As 25/2012-34. Na rozdíl od žalobkyní citovaného judikátu se podrobně zabývá problematikou písemného pověření ke kontrole a potvrzuje názor žalované, že služební průkaz takovým pověřením ke kontrole nepochybně je.

K námitkám ohledně chybného doručování žalovaná připustila, že KVS pochybila, když namísto právní zástupkyně, doručila původně rozhodnutí pouze žalobkyni. Toto pochybení však bylo zcela napraveno a stejnopis rozhodnutí byl zaslán i její právní zástupkyni. K žádným objektivním pochybnostem ohledně běhu lhůt přitom nedošlo.

K návrhu na přerušení řízení žalovaná uvedla, že v řízení na prvním stupni takový návrh podán nebyl. V odvolání žalobkyně zmínila, že před Městským soudem v Praze probíhá řízení o předběžné otázce, zda je adresát státní kontroly vykonávané orgány veterinárního dozoru povinen těmto umožnit kontrolu bez souběžného předložení konkretizujícího písemného pověření, a požádala, aby do doby rozhodnutí o této otázce soudem byla před KVS, resp. ÚVS, probíhající či připravovaná řízení přerušena. K tomu žalovaná jako odvolací orgán uvedla v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že se nejedná o žádnou předběžnou otázku, nýbrž o řadu sporů v téže věci, a že pro přerušení řízení neshledala důvod.

V replice na vyjádření žalované žalobkyně, stejně jako v žalobě, označila za zásadní právní otázku problematiku prokazování oprávnění veterinárních inspektorů k provádění kontrolní činnosti a dle jejího názoru žalovaná v této věci zastává dlouhodobě naprosto nesprávný postoj. Citovala znění § 53 odst. 1 veterinárního zákona, z něhož vyplývá, že oprávnění vyjmenovaná v citovaném ustanovení jsou svěřena jen těm úředním veterinárním lékařům, kteří zároveň splnili podmínku, že jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru. Tento závěr podpořila i citací § 9 a § 12 a setrvala na stanovisku, že i když je veterinární zákon normou zvláštní ve vztahu k zákonu o státní kontrole, ustanovení § 53 veterinárního zákona není ve zvláštním postavení k § 9 a § 12 zákona o státní kontrole. Závěru, že ne každý úřední veterinární lékař je pověřený výkonem kontrolní činnosti nasvědčuje dle žalobkyně i § 45 odst. 2 veterinárního zákona. Připomněla, že v případě nejednoznačnosti právní úpravy nesmí jít k tíži adresáta normy a je třeba vybrat ten výklad, který je pro něho příznivější a který brání extenzivnímu výkladu pravomoci státních orgánů s ohledem na Čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR a Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2004, čj. 2 Afs 122/2004-69, ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 18/2005-64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, ze dne 27. 3. 2003, ÚS 690/01 a ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a konečně ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, který pojednává o nezbytnosti předvídatelnosti a srozumitelnosti právní normy. Z tohoto nálezu pak obsáhle citovala.

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

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

K provedenému srovnání uzavřela, že vyjmenované a citované právní předpisy v příslušných ustanoveních prakticky výslovně definují služební průkaz jako oprávnění k výkonu kontrolní činnosti, to však u veterinárního zákona není. V této souvislosti poukázala na nařízení Evropského parlamentu Rady č. 854/2004/ES ze dne 29. 4. 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě. Podle žalobkyně i tento předpis rozeznává veterinární lékaře jako zaměstnance veterinárního orgánu a ty, kteří jsou pověřeni k provádění kontrolní činnosti.

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

K posouzení věci označila žalobkyně za důležitý i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, čj. 4 As 42/2004-87, jehož principy, i když se týká České obchodní inspekce, jsou použitelné i v jiných oblastech. Tím, že se žalovaná chovala v rozporu s nimi, porušila ustanovení § 8 správního řádu. Poukázala na zásadu předvídatelnosti soudního rozhodování, která je zakotvena v § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, z něhož citovala.

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

V reakci na argumentaci žalované o jiném pohledu na způsob provádění její kontroly žalobkyně odkázala znovu na ustanovení § 8 správního řádu a v této souvislosti důrazně popřela, že by jeden kontrolní orgán měl mezi ostatními orgány výsadní postavení. Opět poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 42/2004-87 a uvedla, že plnění zákonných povinností se nelze zprostit jen proto, že je to pro státní orgán nepohodlné. Naopak odkaz žalované na rozsudek téhož soudu ze dne 21. 3. 2012, čj. 1 As 25/2012-34, označila za nepřiléhavý a poukázala na rozdílné znění živnostenského a veterinárního zákona.

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

Žalobkyně dále citovala nález Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 1512/12, který za základní principy právního státu označuje princip předvídatelnosti, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti. Dle žalobkyně žalovaná jedná nepředvídatelně, v rozporu s požadavky legitimního očekávání, tedy v rozporu s principem právní jistoty. Nelze proto od žalobkyně rozumně vyžadovat, aby strpěla kontroly nezákonné, bez příslušného pověření.

Závěrem žalobkyně poukázala na to, že správní orgán má dbát na to, aby jak jemu, tak především ani účastníkům řízení nevznikaly zbytečné náklady. Dle ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu může spojit různá řízení, k nimž je příslušný, týkají-li se téhož předmětu řízení, týchž účastníků nebo spolu věcně souvisejí. Tak tomu v případě žalobkyně bylo, neboť ve městech, kam spadá místní příslušnost KVS pro Královéhradecký kraj, se veterinární inspektoři pokusili zahájit kontrolu vždy s takřka totožným „scénářem“. Vzhledem k tomu, že také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy, měla být uložena pokuta úhrnná, popř. souhrnná, za více těchto činů podle § 43 trestního zákona nebo za pokračující protiprávní jednání dle § 116 téhož zákona. Pokud by tak správní orgány v případě žalobkyně postupovaly, byla by pokuta nižší, než souhrn jednotlivých pokut skutečně žalobkyni uložených. Nezákonný postup KVS i žalované tak nepochybně měl vliv na vyšší pokuty.

Při jednání soudu konaném dne 26. 11. 2013 setrvaly obě strany sporu na svých argumentech a procesních návrzích.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a žalobu důvodnou neshledal.

Z předloženého správního spisu vyplynulo, že dne 27. května 2011 se veterinární inspektorky MVDr. I. H. a MVDr. P. B. dostavily do provozovny žalobkyně v Rychnově nad Kněžnou, Smetanově 1607, za účelem výkonu státního veterinárního dozoru. O tom byl sepsán protokol o kontrolním zjištění, v němž je uvedeno, kde měla být veterinární kontrola provedena, které pracovnice KVS ji měly provést, v kolik hodin a proč nebyla kontrola uskutečněna. Protokol byl zaslán na adresu sídla žalobkyně. Proti protokolu podala žalobkyně dne 6. června 2011 námitky. V nich nezpochybnila samotný záznam o průběhu kontroly, ale nesouhlasila s právním názorem veterinárních inspektorek, neboť dle jejího názoru inspektorkami předložené služební průkazy nemají povahu písemného pověření k výkonu kontrolní činnosti ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole, tedy nebyly splněny zákonné podmínky pro výkon kontroly. Podaným námitkám KVS nevyhověla a dne 17. června 2011 vydala pod čj. 2011/4802/KVSH rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona pořádkovou pokutu ve výši 15.000,- Kč za nesplnění povinnosti kontrolované osoby podle § 53 odst. 4

téhož zákona a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč. K odvolání žalobkyně odvolací orgán dne 3. listopadu 2011 pod čj. SVS/4579/2011 toto rozhodnutí zrušil a věc KVS vrátil k novému projednání. Následně vydala KVS dne 22. prosince 2011 nové rozhodnutí pod čj. 2011/10921/KVSH, které žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí KVS potvrdila.

Hlavní spornou otázkou mezi účastníky řízení (žalobní bod Ad 5) byla otázka, zda byl veterinární inspektor povinen před provedením státního dozoru v provozovně žalobkyně předložit vedle služebního průkazu i písemné pověření k provedení konkrétní kontroly, či zda předložení služebního průkazu stačilo.

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

Krajský soud při posouzení této otázky vycházel i ze stávající judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 28. 3. 2013, čj. 4 Ads 114/2012-69, dostupný na www.nssoud.cz), ve kterém tento soud v obdobné věci vyslovil, že „... *pro provedení kontroly bylo dostačující, že kontrolní pracovnice předložila průkaz veterinární inspektorky. V dané věci není sporu o tom, že ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru jsou speciální úpravou k obecné úpravě zákona o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. V souzené věci stanoví jiný postup veterinární zákon. Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektori jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole.*“

Veterinární inspektoři osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem, který v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb., obsahuje text: *„Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.“* Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

Krajský soud je ve shodě s Nejvyšším správním soudem toho názoru, že již předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a proto nemusí předkládat ke každé kontrole zvláštní pověření. Ze žádného ustanovení veterinárního zákona, jež je zákonem speciálním vůči zákonu o státní kontrole, přitom nelze dovodit povinnost kontrolního pracovníka prokazovat se zvláštním povolením jednotlivě pro každou konkrétní kontrolu. Proto veterinární inspektoři žalované nepochybili, když se před zahájením kontroly prokázali služebním průkazem.

Krajský soud se tedy ztotožnil se závěrem žalované, že služební průkaz státního veterinárního inspektora představuje současně pověření k výkonu státního veterinárního dozoru obecně a po inspektorovi tak nelze s poukazem na zákon o státní kontrole požadovat ještě zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Žalovaná správně poukázala na skutečnost, že veterinární zákon je zákonem speciálním, upravujícím pověření k výkonu státního veterinárního dozoru odlišně od zákona o státní kontrole a tedy vylučujícím použití těch ustanovení zákona o státní kontrole, která mu odporují. Rovněž správně argumentovala i specifiky státního veterinárního dozoru plynoucími ze skutečnosti, že tento je vykonáván v oblasti potenciálně velmi nebezpečné pro zdraví osob (chov zvířat a živočišné produkty). Soud se s argumentací žalované ztotožňuje a odkazuje na ni, přičemž nepovažuje za účelné ji opakovat, resp. vyjadřovat jinými slovy tentýž obsah. Takovýto postup by odporoval zásadám hospodárnosti, srozumitelnosti a věcnosti rozhodování, jak ostatně vyslovil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, v němž konstatoval: *„...sluší se uvést, že i NSS často odkazuje na závěry již v řízení učiněné, jak již krajským soudem či žalovaným, neb i v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již správně vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry, přičemž pokud u přezkumného orgánu padne shoda na učiněných závěrech, není důvodu, proč by na ně nemohlo být odkázáno.“*

Krajský soud podotýká, že žalobkyně svůj opačný názor opřela v žalobě o řadu argumentů, které ještě významně rozhojnila v replice k vyjádření žalované. Krajský soud nepokládá za potřebné ani za nutné zabývat se všemi žalobkyní shromážděnými a uplatněnými argumenty a ke každému z nich jednotlivě zaujímat stanovisko, když svůj jednoznačný právní názor, ke kterému se přiklonil, zdůvodnil a opřel o shora uvedená zákonná ustanovení a dle krajského soudu přiléhavou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Nutno souhlasit i s názorem žalované, že pokud žalobkyně nesouhlasila s postupem inspektorek KVS ohledně prokazování pověření ke kontrole předložením služebního průkazu, mohla a měla jej řešit formou námitek do protokolu o kontrolním zjištění nebo napadením úředního postupu KVS, nikoli však faktickým znemožněním kontroly. Žalobkyně tak bez toho, aniž by využila k prosazení svého názoru právní prostředky, přistoupila k faktickému zabránění výkonu státního veterinárního dozoru, což lze označit za postup situaci neadekvátní a pro samotnou žalobkyni navíc v případě neúspěchu (a uložení pokuty) zbytečně ekonomicky zatěžující.

Dlužno dodat, že pokud žalobkyně označila vyhlášku č. 342/2012 Sb., která stanoví vzor služebního průkazu veterinárního inspektora, za protiústavní, v rozhodné době pro posouzení věci byla aplikována vyhláška č. 296/2003 Sb., nikoliv žalobkyní zmíněná vyhláška, neboť ta je účinná až od 1. 11. 2012. Předchozí úpravu, byť obdobnou, krajský soud za protiústavní nepovažuje.

Pokud jde o další žalobní námitky, ani ty neshledal krajský soud důvodnými, a to z následujících důvodů:

Ad 1) Námitky proti výroku rozhodnutí

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

Výrok rozhodnutí orgánu prvního stupně v projednávané věci je formulován tak, že žalobkyně „nesplnila povinnost kontrolované osoby stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona, kterou nesplnila tím, že dne 27. května 2011 mezi 9.00 až 9.30 hod neumožnila veterinárním inspektorkám ... po předložení služebních průkazů přístup do provozovny NOVÁK MASO – UZENINY, Smetanova 1607, Rychnov nad Kněžnou, za účelem provedení potřebných úkonů a šetření při výkonu státního veterinárního dozoru“. Dále je ve výroku uvedeno, že se ukládá pokuta podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona, její výše a splatnost a údaje o účtu, na který má být úhrada směřována.

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

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

Ad 2) Právní úprava aplikovaná pro uložení pokuty

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

Z uvedeného vyplývá, že námitka prekluze podle ustanovení § 19 odst. 3 zákona o státní kontrole nemohla být v posuzovaném případě úspěšná, neboť dle zmíněného ustanovení ve věci postupováno nebylo.

Ad 3) Námitky ze dne 2. června 2011

Krajský soud neshledal důvodným tvrzení žalobkyně, že by se žalovaná nevypořádala s jejími námitkami ze dne 2. června 2011 uplatněnými proti kontrolnímu protokolu. Zmíněné podání obsahuje pouze a právě námitku ohledně prokazování oprávnění k výkonu veterinárního dozoru, kdy žalobkyně vyjádřila svůj názor, že oprávnění prokazovat pouze služebním průkazem je v rozporu s ustanovením § 9

zákona o státní kontrole. Byť správní spis neobsahuje žádné samostatné rozhodnutí o těchto námitkách, orgán prvního stupně je neopomněl vypořádat v rozhodnutí ze dne 22. 12. 2011 o uložení pokuty (na str. 2), kde uvedl, že nesdílí právní názor žalobkyně a námitkám nevyhověl. Současně uvedl, že konkrétní důvody, proč vyplývá z výkladu zákona o státní kontrole a veterinárního zákona, že služební průkaz osvědčuje obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, rozvádí dále v rozhodnutí, což také učinil. Ostatně předmětná námitka je hlavním sporným bodem celého řízení.

Ad 4) Odůvodnění výše pokuty

Žalobkyně namítala, že odůvodnění výše pokuty orgánem prvního stupně je nepřezkoumatelné a orgánu druhého stupně nepřesvědčivé. K tomu je nutno zopakovat, že odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního i druhého stupně z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek. Navíc nelze přehlédnout, že odvolací orgán je oprávněn řízení doplňovat a odstraňovat jeho případné vady, a to i ve vztahu k odůvodňování rozhodnutí. Správní řád (§ 90) mu totiž dává v zásadě právo volby, zda doplnění dokazování či odstranění vad provede sám, nebo zda rozhodnutí zruší a věc vrátí orgánu prvního stupně se závazným právním názorem. Při posouzení zákonnosti při stanovení a odůvodnění výše pokuty krajský soud vycházel i z ustálené judikatury správních soudů, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, čj. 1 Afs 1/2012 -36 (dostupný na www.nssoud.cz), ve kterém tento soud uvedl, že *„ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena“*.

Z uvedených východisek krajský soud v komplexu hodnotí odůvodnění výše pokuty za dostatečné a nevybočující se zákonem stanovených mezí. Je z něho zřejmé, jak byl hodnocen význam předmětu kontroly (vyjmenovány činnosti žalobkyně, která se mohou dotknout zdraví lidí) a závažnost následků protiprávního jednání žalobkyně, tj. že neumožněním vstupu do provozovny byl zmařen výkon státního veterinárního dozoru, přičemž takové jednání mohlo ohrozit zájmy spotřebitelů. Z odůvodnění rozhodnutí žalované je zřejmé, že se ohledně výše pokuty ztotožnila s orgánem prvního stupně a odůvodnění pouze doplnila. Správně zdůraznila, že dozor orgánů veterinární správy je nezastupitelný a že tento dozor byl v provozovně žalobkyně dne 27. května 2011 zcela zmařen. Zohlednila a zdůvodnila, v čem spatřuje závažnost protiprávního jednání žalobkyně, význam chráněného zájmu (ochrana zdraví), který byl protiprávním jednáním dotčen, způsob spáchání deliktu i okolnosti, za nichž byl spáchán. Krajský soud neshledal, že by výše pokuty byla v hrubém nepoměru k významu předmětu řízení nebo k závažnosti možných následků.

Krajský soud nesdílí názor žalobkyně, že by uložením pokuty v projednávané věci byla překročena zákonem povolená hranice 500.000,- Kč pro ukládání pokut. Zmíněná hranice, jak správně uvedla i žalovaná, platí k vymození splnění povinnosti umožnit provedení kontroly pro každou provozovnu samostatně. Každá provozovna je totiž samostatným výrobcem potravin (každé bylo přiděleno registrační číslo). Za nesplnění povinnosti kontrolované osoby, tj. nevpuštění veterinárních inspektorek do provozovny v Rychnově nad Kněžnou tak mohla být uložena pokuta do 100.000,- Kč, a to i opakovaně, přičemž v souhrnu k vymození kontroly v této provozovně mohla být uložena pokuta až 500.000,- Kč. Jestliže žalobkyně namítá, že žalovaná nezkoumala, zda uložením předmětné pokuty nedojde k ohrožení její platební schopnosti, sama neuvedla žádné důvody, které by takové hrozbě svědčily. Z rozhodnutí žalované je přitom zřejmé, že tuto otázku nepominula, když konstatovala (na str. 23 rozhodnutí), že žalobkyně je aktivním subjektem na trhu již od r. 1994, že se zabývá maloobchodem a v současné době má na území ČR cca 80 provozoven, že dle obchodního rejstříku činil základní kapitál v době kontroly 10 mil. Kč, a proto, že pro takovýto subjekt nemůže být pokuta ve výši 50.000,- Kč likvidační. Krajský soud nesdílí ani názor žalobkyně, že by tím, že oproti původní pokutě 15.000,- Kč byla následně uložena pokuta vyšší, došlo k nezákonnému přičítání jiných případů k tíži žalobkyně. Takový závěr z odůvodnění nevyplývá, naopak žalovaná zdůvodnila (str. 22 a 23 rozhodnutí), proč původně uloženou pokutu ve výši 15.000,- Kč vyhodnotila jako nízkou a neadekvátní situaci.

Ad 6) Doručování rozhodnutí

Žalobkyně namítla pochybení v doručování rozhodnutí KVS s tím, že jí tak mohly vzniknout pochybnosti o běhu odvolací lhůty. Ze správního spisu je zřejmé, že k pochybení v doručování rozhodnutí orgánu prvního stupně došlo, když jeho rozhodnutí bylo namísto právní zástupkyni žalobkyně nejprve doručeno pouze žalobkyni. Avšak polemika žalobkyně s názorem žalované o tom, kdy právní zástupkyně následně obdržela „originál“ rozhodnutí KVS, a co je originál, stejnopis či kopie prvopisu, je v projednávané věci zcela bezpředmětná. Žalobkyní podané odvolání bylo jako včasné odvolacím orgánem řádně projednáno, přičemž ani k žádným pochybnostem ohledně včasnosti jeho podání nedošlo. Ostatně ani sama žalobkyně neuvádí, jaký měl jí popsany nesprávný postup při doručování vliv na zkrácení jejích práv ve správním řízení.

Ad 7) Návrh na přerušení řízení

Ani námitku žalobkyně, že o jejím návrhu na přerušení řízení nebylo rozhodnuto samostatným usnesením, neshledal soud důvodnou. Ze žádného ustanovení správního řádu nevyplývá, že by o návrhu na přerušení řízení byl správní orgán povinen rozhodovat samostatným rozhodnutím. Podá-li účastník řízení takový návrh, musí se s ním správní orgán vypořádat a případně odůvodnit, proč mu nevyhověl. Zcela však postačí, pokud důvody nevyhovění takovému návrhu uvede v odůvodnění rozhodnutí ve věci. Účastník řízení pak má možnost proti rozhodnutí ve věci podat opravný prostředek a v něm může brojit i proti důvodům, jimiž správní orgán odůvodnil to, že řízení nepřerušil.

Ad 8) Paušalizovaná náhrada nákladů řízení

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

Ad 9) Prominutí (snížení) pokuty

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

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

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

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

V replice žalobkyně ještě doplnila žalobu o námitku, že v jejím případě měla být řízení o pokutách ve více jejích provozovnách spojena a měla být uložena pokuta úhrnná, popř. souhrnná, za více činů nebo za pokračující protiprávní jednání, a že pokud by tak správní orgány postupovaly, mělo by to významný vliv na výši pokuty, která by tak byla nižší.

Pokud jde o společné řízení, to upravuje ustanovení § 140 správního řádu tak, že správní orgán může usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se

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

S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná požadovala náhradu nákladů ve výši jízdních výdajů vynaložených na účast pověřených pracovníků k jednání u soudu. V této věci sice byla úspěšná a měla by nárok na jejich úhradu, avšak vzhledem k tomu, že uplatněné náklady spočívající v jízdném k jednání u soudu jí byly přiznány již v první z projednávaných věcí u zdejšího soudu téhož dne mezi stejnými účastníky (pod sp. zn. 31 A 11/2013), v této věci již znovu přiznány nebyly.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

V Hradci Králové dne 29. listopadu 2013

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu